

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 226.887 du 26 mars 2014

A. 210.886/VIII-9024

En cause : **MOUSTIER** Christophe,
ayant élu domicile chez
M^e Simon PALATE, avocat,
rue du Collège 12
5000 Namur,

contre :

la commune de Florennes,
représentée par le collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre-Yves GILLET, avocat,
rue des Stations 1
5590 Ciney.

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

Vu la requête unique introduite le 27 novembre 2013 par Christophe MOUSTIER tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de la décision prise le 23 octobre 2013 par le conseil communal de la commune de Florennes de le licencier dans le cadre d'une procédure disciplinaire et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Vu l'ordonnance du 6 février 2014 convoquant les parties à comparaître le 25 mars 2014;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Pierre VANDUEREN, loco M^e Simon PALATE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Florence DEWEZ, loco M^e Pierre-Yves GILLET, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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. Le requérant a été engagé par la partie adverse, en qualité de pompier volontaire, au sein de la caserne des pompiers de Florennes (SRI), à partir du 1^{er} octobre 1999, comme stagiaire, puis par engagement renouvelable tous les cinq ans, à partir du 1^{er} octobre 2000.

Le requérant a le grade de caporal et exerce sous l'autorité du lieutenant BERTRAND, responsable de la gestion technique, opérationnelle et disciplinaire du service, depuis le mois de mars 2009.

2. Selon le requérant, sa carrière au sein de la caserne était sans reproche et sans heurt jusqu'au moment où le lieutenant Yves BERTRAND aurait adopté une attitude problématique à son égard. Il estime que le point de départ de ce changement d'attitude de son supérieur hiérarchique est le fait qu'il ait accepté d'effectuer des gardes à la caserne des pompiers de Sambreville, à compter du mois de décembre 2011.

La partie adverse donne, dans sa note déposée au stade du référé, une version différente de la situation, invoquant notamment des plaintes d'autres pompiers quant à l'attitude du requérant.

3. Le requérant a décidé de déposer une plainte pour harcèlement moral contre le lieutenant Yves BERTRAND, auprès des services de police, en date du 25 mai 2012, puis auprès du SPMT, le 14 juin 2012.

Les dossiers de pièces déposés démontrent un climat très tendu au sein du SRI de Florennes, le requérant étant alors régulièrement absent et rentrant des certificats médicaux.

4. Le 15 juin 2012, la partie adverse a engagé une procédure disciplinaire à l'encontre du requérant, pour les "motifs" qui suivent :

- " • Manque de fiabilité (nombreuses modifications des rôles de garde, dues à l'introduction de certificats médicaux)
- Absences aux exercices
- Non-respect de la hiérarchie
- Atteinte à la notoriété du service lors de fonctions
- Comportement inapproprié".

Le même jour, soit le 15 juin 2012, sans audition préalable, le requérant a été "suspendu de toutes activités au sein du service incendie et ce jusqu'à nouvel ordre", par le lieutenant Yves BERTRAND, dans l'attente de son audition devant les autorités communales.

5. Le requérant s'est alors adressé, en vain selon la requête, à plusieurs reprises à la commune de Florennes afin de tenter de trouver une solution à la situation d'isolement dans laquelle il était placé. Toujours selon la requête, son état de santé s'en est trouvé sérieusement dégradé et il a été, à plusieurs reprises, en incapacité de travail.

Le requérant a introduit une procédure devant le Tribunal du travail de Dinant aux fins d'obtenir la réparation du préjudice subi du fait d'avoir été privé de prestations ainsi que de l'indemnité de protection, prévue par la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs. Cette procédure serait toujours pendante.

Le climat au sein du SRI est devenu de plus en plus difficile, le frère du requérant allant, par exemple, jusqu'à menacer le lieutenant Yves BERTRAND de mort.

6. Le 30 novembre 2012, le lieutenant Yves BERTRAND a formulé une proposition de sanction disciplinaire de licenciement à l'encontre du requérant.

7. Le 18 janvier 2013, le bourgmestre de la partie adverse a adressé au requérant un courrier dans lequel il indique qu'il va demander au conseil communal de mettre fin à son "contrat de pompier volontaire", en se basant notamment sur le rapport final du SPMT et sur un rapport du SPF Intérieur du 30 novembre 2012. Il a proposé au requérant, dans ce même courrier, de "remettre, avant le 26 janvier, [sa] démission honorable".

8. Le conseil du requérant s'est adressé à la partie adverse le 1^{er} mars 2013 dans les termes suivants:

" (...)

2. En toute hypothèse, après avoir pu consulter ce qui constituait un semblant de dossier disciplinaire le 20 février 2013, un certain nombre d'éléments doivent vous être exposés tant sur le fond que sur la forme en ce qui concerne cette procédure disciplinaire.

3. Quant à la procédure tout d'abord, il me faut vous rappeler sans volonté d'exhaustivité les éléments suivants:

- L'agent doit pouvoir avoir à sa disposition et consulter l'ensemble du dossier disciplinaire, étant toutes les pièces sur base desquelles l'autorité disciplinaire entend éventuellement mener la procédure et, le cas échéant, se prononcer.

Je n'ai pas pu constater qu'un dossier disciplinaire était effectivement construit, l'agent qui m'a reçu m'a remis pratiquement pièce par pièce sans savoir si elles figuraient dans le dossier disciplinaire ou non.

Bien que je remercie sa collaboration pour me remettre ces documents, force est de constater que je m'interroge sur l'existence d'un véritable dossier disciplinaire.

- Force est de constater que la plupart des éléments figurant dans ce dossier ont été «dénoncés» à l'initiative du lieutenant BERTRAND, c'est-à-dire une personne mise en cause par mon client dans le cadre d'une procédure en harcèlement qui précède l'ouverture d'un dossier disciplinaire.

Je pense qu'il y a là manifestement un problème d'impartialité puisque Monsieur BERTRAND, concerné par une plainte en harcèlement, n'a pu instruire ce dossier avec l'impartialité requise et a manifestement réalisé un certain nombre de démarches en représailles, suite à la plainte déposée par mon client.

- En toute hypothèse, toute décision disciplinaire à intervenir serait prise au terme d'un délai manifestement déraisonnable étant donné que le délai que vous avez laissé s'écouler entre les «faits» que vous reprochez à mon client et une éventuelle décision est anormalement long.

Il s'impose à l'autorité disciplinaire de statuer dans les meilleurs délais et lorsqu'elle envisage une sanction aussi grave que celle que vous semblez envisager, à savoir la démission disciplinaire, le dossier doit être traité de manière urgente. Il n'y a, à cet égard, aucune interdiction d'envisager une procédure disciplinaire parce qu'une plainte en harcèlement aurait été déposée par l'agent.

Si vous aviez effectivement des griefs à formuler à mon client, vous auriez pu alors mettre en branle la procédure, ce que vous restez en défaut de faire.

4. Sur le fond, les prétendus griefs formulés à l'égard de mon client sont formellement et catégoriquement contestés par celui-ci.

On s'aperçoit d'ailleurs qu'ils ne reposent sur aucun document sérieux et sont construits à l'initiative du lieutenant BERTRAND, personne désignée comme responsable des faits dans le cadre de la plainte de harcèlement qui avait été déposée par mon client.

À ce sujet, il faut vous indiquer que bien que vous estimiez que cette procédure n'ait pas démontré des faits de harcèlement, le SPMT a conclu qu'il n'était pas en mesure de formuler un avis quant à la présence de harcèlement moral dans le chef de Monsieur BERTRAND. Il n'y a donc aucun élément qui vous permette d'exclure le harcèlement.

Bien au contraire, le SPMT précise que «Il semblerait toutefois que Monsieur BERTRAND manque de tact et a parfois un comportement pouvant humilier les membres de son personnel». Par ailleurs, dans les recommandations, le SPMT indique qu'il faut informer Monsieur BERTRAND de sa responsabilité dans la dégradation des relations avec Monsieur MOUSTIER et pense en particulier à son «impulsivité» «laquelle a été confirmée par la totalité de nos témoignages et qui parfois dégénère en éclats de voix» (p. 11 du rapport du SPMT).

Le SPMT considère que cela pourrait être perçu comme un manque de respect de sa part et un abus d'autorité.

Il est également indiqué que Monsieur BERTRAND doit cesser de s'épancher auprès de tiers puisqu'il critique Monsieur MOUSTIER de façon publique et colporte des ragots à son sujet avec d'ailleurs la demande que la commune soit plus stricte à son égard en insistant sur le risque de sanction encourue s'il en était autrement.

Ce rapport date du 19 novembre 2012 et, à ce stade, aucune suite n'y a été réservée.

Il y a là un manque de diligence manifeste de la part de la commune.

5. Mon client considère donc que toute procédure disciplinaire qui serait menée à son encontre serait purement vexatoire étant fondée sur les seules accusations de Monsieur BERTRAND dont le management, la manière de travailler et l'attitude à l'égard de ses subalternes ont été fortement remis en cause par le SPMT lui-même, qui n'a pas exclu la présence de harcèlement.

Pour le surplus, dans la mesure où vous ne donnez aucune suite à la mise en demeure qui vous a été adressée en ce qui concerne la violation de la loi 4 août 1996 et la réparation qui y est sollicitée sur base de l'article 32terdecies de cette loi ainsi qu'en ce qui concerne le préjudice subi par mon client du fait qu'il a été privé de travail en raison de sa suspension décidée en juin 2012, j'ai reçu mandat d'introduire la procédure devant le tribunal compétent sans plus attendre".

9. Le 13 juin 2013, la partie adverse a adressé une nouvelle convocation disciplinaire au requérant, en vue d'une audition le 20 juin 2013. Les griefs sont identiques à ceux contenus dans la convocation du 15 juin 2012.

Le requérant a reçu cette convocation le 18 juin 2013 et a immédiatement indiqué que, dans ces conditions, il ne lui était pas possible de préparer sa défense utilement.

10. Une nouvelle audition a été organisée par la partie adverse le 29 août 2013. À l'occasion de celle-ci et d'un courrier subséquent, le requérant a rappelé qu'il conteste les griefs qui lui sont reprochés ainsi que la régularité de la procédure.

11. Par une décision du 23 octobre 2013, le conseil communal de la partie adverse a décidé de licencier le requérant sur la base des motifs suivants :

" Considérant le dossier disciplinaire constitué à l'encontre de Monsieur Christophe MOUSTIER reprenant les faits suivants à savoir :

- manque de fiabilité
- absences aux exercices
- non respect de la hiérarchie
- atteinte à la notoriété du service hors de fonctions
- comportement inapproprié;

Considérant le rapport de juin 2012 du lieutenant chef de corps : demande afin d'écarter M. MOUSTIER (dossier disciplinaire);

Considérant le dossier disciplinaire du 15 juin 2012 : courrier convoquant afin d'être entendu (mail du 18/06 de M. MOUSTIER reportant son audition car malade);

Considérant la demande du 20/06/2012 de suspension de toutes activités au sein du service de M. MOUSTIER par le lieutenant chef de service, en attendant son audition devant les autorités. (Contestation par mail le 20/06 et par courrier le 03/07/2012. Réponse de l'autorité le 13/07 expliquant le terme suspension);

Considérant la réponse en date du 05/07/2012 de M. MOUSTIER par écrit aux faits reprochés (dossier disciplinaire). M. MOUSTIER est donc venu consulter son dossier entre-temps (pas de date précise);

Considérant le rapport en date du 05/11/2012 : rapport du lieutenant chef de service : transgression disciplinaire en tenant des propos diffamatoires dans la presse;

Considérant le rapport de l'IBZ du 30/11/2012 : Cette inspection fait suite au contact que M. MOUSTIER a eu avec les services du Ministre de l'intérieur. L'inspection, à la lecture des pièces justificatives présentées, n'a pas de remarque concernant la procédure disciplinaire entamée devant aboutir à un licenciement;

Considérant en date du 30/11/2012 du nouveau rapport du lieutenant chef de service suite à l'inspection;

Considérant le rapport du chef de service du 30/11/2012 : demande de sanction licenciement

Considérant en date du 29/08/2013 l'audition à huis clos de M. MOUSTIER assisté de son Conseil".

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que l'auditeur rapporteur a déposé son rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure estimant qu'un moyen qu'il soulève d'office n'appelle que des débats succincts ainsi que les premier et troisième moyens de la requête qui doivent, selon lui, être déclarés fondés;

Considérant d'office que l'audition disciplinaire du requérant s'est déroulée le 29 août 2013; qu'il ressort du procès-verbal de cette audition que Laurent HENNIN et Ronald HUBERT ainsi que Lara FLAMENT n'étaient pas présents; que l'acte attaqué indique cependant que ces trois conseillers communaux ont bien

participé à la délibération du conseil communal, du 23 octobre 2013, ayant décidé de licencier le requérant; que le respect des droits de la défense requiert que seules les personnes qui étaient présentes lors de l'audition disciplinaire participent à la délibération sur le prononcé d'une éventuelle sanction disciplinaire; que le conseil communal n'était ainsi pas correctement composé et donc incompétent pour prendre l'acte attaqué; que ce moyen lié à la compétence de l'auteur de l'acte est d'ordre public et peut être soulevé d'office; qu'il est dès lors fondé;

Considérant que le troisième moyen est pris de la violation du principe du délai raisonnable; que le requérant, se fondant sur la doctrine, estime que le principe du délai raisonnable est un principe de droit interne qui s'applique à toutes les autorités administratives et juridictionnelles de l'État et qu'en droit administratif, il est applicable en toute matière; qu'il ajoute que le dépassement du délai raisonnable doit être apprécié in concreto, c'est-à-dire compte tenu des éléments spécifiques de chaque affaire; que contrairement à ce que semble considérer la partie adverse, il fait valoir que le dépôt d'une plainte en harcèlement moral et la protection qui s'applique de ce fait en vertu des dispositions de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs, n'empêchent pas de traiter le dossier disciplinaire d'un agent avec la diligence requise; qu'il constate que la partie adverse a, en l'espèce, mis plus d'un an et quatre mois pour se prononcer sur l'action disciplinaire engagée alors qu'elle lui inflige la sanction lourde du licenciement; qu'il souligne que, dans la mesure où la partie adverse estimait pouvoir se fonder sur divers griefs qu'il aurait prétendument commis dans l'exercice de ses fonctions (manque de fiabilité, absences aux exercices, comportement inapproprié, etc.) avant l'ouverture de l'action disciplinaire, il n'aperçoit pas ce qui aurait fait obstacle à un traitement rapide du dossier disciplinaire; que, selon lui, les griefs envisagés et retenus ne présentent a priori aucun lien avec le motif de la plainte; qu'il rappelle que la partie adverse n'a pas hésité à modifier fondamentalement ses fonctions, dès le 15 juin 2012, en le suspendant de toute activité et que si la protection applicable du fait de la plainte en harcèlement moral ne l'empêchait pas de modifier les fonctions du requérant, on ne voit pas ce qui aurait pu l'empêcher de poursuivre la procédure disciplinaire;

Considérant que la partie adverse répond que la suspension du requérant n'a eu aucune incidence sur ses fonctions et que, pendant cette période, il a pu passer l'examen pour accéder au grade de sergent; que, selon elle, cette suspension n'a pas de caractère disciplinaire; que, quant au délai raisonnable, elle fait valoir que vu le dépôt de la plainte du requérant pour harcèlement moral, elle a préféré attendre l'issue de celle-ci avant de donner suite à la procédure disciplinaire;

Considérant que l'urgence doit prévaloir lors de l'adoption d'une sanction majeure comme le licenciement d'un pompier volontaire; que la procédure

disciplinaire a été entamée à l'encontre du requérant le 15 juin 2012; qu'il ressort de l'inventaire des pièces de la partie adverse que le rapport du conseiller en prévention en charge de la plainte pour harcèlement moral du requérant est intervenu le 3 octobre 2012; que depuis lors, la partie adverse était dès lors en mesure de décider si oui ou non des poursuites disciplinaires se justifiaient à l'égard du requérant principalement quant aux reproches formulés à propos de son comportement; que ce n'est cependant que le 13 juin 2013 que la procédure disciplinaire a été remise en œuvre sans que la partie adverse ne fournisse une explication plausible quant à ce délai particulièrement long; que dans l'intervalle, dès le 18 janvier 2013, le bourgmestre a écrit au requérant qu'il allait proposer son licenciement au conseil communal, l'invitant par ailleurs à démissionner; qu'il a ainsi encore fallu six mois pour le convoquer à une nouvelle audition disciplinaire, le 13 juin 2013; que ces différents délais démontrent que la partie adverse a clairement retardé de manière déraisonnable la procédure; que ce moyen est fondé;

Considérant que les conclusions du rapport de l'auditeur peuvent ainsi être suivies quant à ces deux moyens,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 23 octobre 2013 par le conseil communal de la commune de Florennes de licencier Christophe MOUSTIER de ses fonctions de pompier volontaire.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

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-six mars deux mille quatorze par :

M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État, président f.f.,
M. DELANNAY, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Gr. DELANNAY.

P. VANDERNACHT.