

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 82.320 du 21 septembre 1999
A. 83.856/XII-2032

En cause : Jan SCHELLENS,
 ayant élu domicile chez
 Mes L. DEHOND, Chr. VAN CASTEREN et K. DENOO,
 avocats,
 ayant leur cabinet à AARSCHOT,
 Brouwerijstraat 1/1 & 5

contre :

la ville d'AARSCHOT.

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

Vu la requête introduite le 30 avril 1999, par laquelle Jan SCHELLENS demande la suspension de l'exécution de la délibération du conseil communal d'AARSCHOT du 25 février 1999 par laquelle il est licencié par mesure disciplinaire du service d'incendie volontaire d'AARSCHOT;

Vu la requête introduite simultanément par la même partie requérante qui demande l'annulation de la même décision;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. B. THYS, auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 16 juillet 1999 fixant l'affaire à l'audience du 7 septembre 1999;

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

Entendu, en leurs observations, Me J. DANCKAERTS, avocat, loco Mes L. DEHOND, Chr. VAN CASTEREN et K. DENOO, avocats, qui comparaît pour le requérant, et Me B. VAN TONGELEN, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. B. THYS, auditeur, en son avis conforme;

Vu les articles 17 et 18 et le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Considérant que les éléments de la cause peuvent se résumer comme suit :

1.1. Le requérant est sergent volontaire au service d'incendie de la ville d'Aarschot.

1.2. Le 6 janvier 1999, l'officier-chef de service du service d'incendie établit à l'encontre du requérant un rapport disciplinaire qu'il adresse au bourgmestre.

Ce rapport disciplinaire expose la manière dont le requérant s'est comporté lors d'une intervention le 19 octobre 1998 - ivresse, conduite incorrecte vis-à-vis du chef de service - et dont il se comporte depuis qu'il a appris que son fils ne peut plus participer aux interventions.

Le rapport poursuit :

"En substance, les faits suivants sont imputés au sergent Jan Schellens :

- ivresse;
- propos menaçants mettant en péril la bonne collaboration;
- désobéissance aux ordres (interdiction d'être en état d'ivresse lors d'une intervention et négation de l'ordre du chef d'équipe, le sergent Verbinnen, comme mentionné dans sa déclaration écrite);
- manque de respect vis-à-vis de l'officier-chef de service.

Vous comprendrez, monsieur le bourgmestre, que le fait que Jan SCHELLENS exerce la fonction de sergent est un élément accablant, dès lors qu'en tant que sergent, il devrait donner le bon exemple. Actuellement, il est parvenu à perdre toute la confiance dont il bénéficiait et a même essayé de déstabiliser le corps en adressant des propos menaçants à ses subordonnés. En outre, l'ivresse lors d'une intervention est un fait impardonnable, information qui a déjà été communiquée à deux reprises lors d'une assemblée générale. L'intéressé a d'ailleurs clairement admis avoir bu pendant une journée entière (signifiant par là qu'il était ivre).

Ce comportement peut être résumé par les termes 'inconduite notoire', comme le mentionne le règlement organique (art. 22).

Je suggère, Monsieur le Bourgmestre, que vous convoquiez l'intéressé à une audition et que vous proposiez une peine disciplinaire appropriée au conseil communal";

Au rapport disciplinaire a été joint un rapport du sergent Raphaël Verbinnen du 19 octobre 1998 sur l'incident avec le requérant et son fils Luc Schellens au cours de l'intervention de nuit à Betekom. Sont également jointes des déclarations écrites du corporal Marc Van Passel et des sapeurs-pompiers Patrick Stevens et Kurt Verbist, respectivement des 19 octobre 1998 et 21 octobre 1998, dans lesquelles ils confirment qu'après l'intervention à Betekom, le requérant a tenu des propos menaçants à l'égard des sapeurs-pompiers et ils font part de leur opinion selon laquelle le requérant était "sous influence" à ce moment et "n'avait pas un comportement 'normal'".

1.3. Dans une lettre recommandée du 8 janvier 1999, le bourgmestre informe le requérant qu'un dossier disciplinaire a été constitué à sa charge et qu'il est envisagé de lui infliger une peine disciplinaire. Le bourgmestre convoque le requérant pour l'entendre le 29 janvier 1999 en ce qui concerne les griefs suivants :

- ivresse;
- propos menaçants mettant en péril la bonne collaboration;
- désobéissance aux ordres (interdiction d'être en état d'ivresse lors d'une intervention et négation de l'ordre du chef d'équipe, le sergent Verbinnen);
- manque de respect vis-à-vis de l'officier-chef de service.

1.4. L'audition du requérant par le bourgmestre fait l'objet d'un procès-verbal signé par le requérant.

1.5. Le 8 février 1999, le bourgmestre décide de proposer au conseil communal de licencier le requérant par mesure disciplinaire.

La proposition du bourgmestre repose sur les mentions et considérations suivantes :

"Vu le rapport disciplinaire du 6 janvier 1999, établi par le commandant des pompiers LAMBRECHTS;

(...)

Vu l'audience du 29 janvier 1999 au cours de laquelle l'intéressé ainsi que son conseil Me Luc DEHOND ont été entendus;

Considérant que les faits et manquements invoqués contre l'intéressé s'avèrent établis et sont suffisamment sérieux;

Qu'au cours d'une intervention lors de l'incendie d'une habitation le 19 octobre 1998, l'intéressé était en état d'ivresse manifeste;

Que l'intéressé a déjà nié un ordre du chef d'équipe, le sergent VERBINNEN, au cours de l'intervention elle-même;

Qu'à l'arrivée à la caserne, l'intéressé a adopté une attitude agressive à l'égard du chef de corps et a admis sans détours avoir bu des boissons alcoolisées toute la journée;

Que l'intéressé n'hésite pas non plus à tenir des propos menaçants vis-à-vis des compagnons de corps et des supérieurs;

Que ces faits ne peuvent être tolérés dans un corps de secours qui doit accomplir des missions risquées et dans lequel la motivation et l'engagement du personnel volontaire sont essentiels;

Qu'en semant la discorde, en ignorant les ordres et en apparaissant sous l'influence de boissons alcoolisées lors des interventions, il compromet considérablement l'esprit de corps, ce qui met en péril la sécurité des intéressés et de la population;

Que l'intéressé a manifestement des difficultés à accepter la discipline, dès lors qu'il ignore toute forme de respect à l'égard de ses supérieurs;

Que, de surcroît, l'intéressé a le grade de sergent dans le corps des sapeurs-pompiers et est chef d'équipe, de sorte qu'il faut attendre de lui qu'il donne l'exemple et qu'il motive et encourage ses hommes, alors qu'il apparaît qu'il fait plutôt le contraire en tenant des propos menaçants vis-à-vis de ses subordonnés;

Que l'absence totale de motivation, d'engagement et de discipline de la part d'un sous-officier du corps des sapeurs-pompiers ébranle et déstabilise tout le corps;

Que pareils faits et comportements sont inadmissibles et suscitent d'ailleurs soit le mécontentement d'autres membres du corps, soit une nouvelle dégradation de la discipline;

Qu'il est explicitement fait référence à l'article 22, 5°, du règlement d'organisation du service d'incendie volontaire d'Aarschot qui prévoit que le licenciement peut être prononcé par le conseil communal pour inconduite notoire et transgression de la discipline;

Qu'il ne fait aucun doute que l'intéressé s'est rendu coupable de l'un comme de l'autre;

Que pour tous ces motifs, il y a lieu de proposer la peine disciplinaire du licenciement;

Vu les articles 22 et 33 à 39 du règlement d'organisation du service communal d'incendie volontaire d'Aarschot;".

1.6. Par lettre recommandée du 9 février 1999, le bourgmestre notifie sa proposition au requérant. Il invite également le requérant à se défendre le 25 février 1999 contre cette proposition devant le conseil communal.

1.7. Le 25 février 1999, le requérant est entendu par le conseil communal. Cette audition fait l'objet d'un procès-verbal signé par le requérant.

1.8. Le conseil communal décide encore le même jour de licencier le requérant par mesure disciplinaire.

Cette décision, qui fait l'objet du présent recours, se fonde sur les mentions et considérations suivantes :

"Vu la décision ci-jointe du bourgmestre du 8 février 1999 relative à la proposition motivée du Bourgmestre au conseil communal d'infliger la peine disciplinaire du licenciement à M. Jan SCHELLENS, sergent au service communal d'incendie volontaire d'Aarschot;

Vu l'audition qui a eu lieu le 25 février 1999 à huis clos/en séance publique;

Considérant qu'il ressort tant des pièces du dossier disciplinaire que de l'audition que les faits se sont produits de la manière décrite dans le rapport disciplinaire du 6 janvier 1999, rédigé par l'officier-chef de service;

Considérant qu'aucune peine disciplinaire n'a encore été prononcée pour aucun des manquements qui lui sont imputés;

Considérant qu'il ressort des faits imputés que l'intéressé n'accomplit pas sa mission correctement et met en péril la dignité de la fonction;

Vu que l'adoption d'une mesure disciplinaire est jugée nécessaire;

Vu les articles 22 et 33 à 39 du règlement d'organisation du service communal d'incendie volontaire d'Aarschot;

Vu les bulletins de vote remis aux membres présents du conseil communal, qui leur laissent le choix entre l'application :

- d'aucune peine disciplinaire;
- d'un avertissement, d'une réprimande, d'une suspension pour une durée qui n'excède pas un mois, d'un licenciement;

Vu le scrutin secret ayant donné le résultat suivant :

- nombre de bulletins distribués : 27
- nombre de bulletins blancs : -
- nombre de votes non valables : -
- nombre de votes concernant l'attribution d'une peine disciplinaire :
 - 16 voix pour le licenciement
 - 1 voix pour l'avertissement
 - 10 voix contre une peine disciplinaire;"

2. Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision attaquée soient invoqués et que l'exécution immédiate de la décision attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

3.1.1. Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, en ce que la décision attaquée mentionne comme "unique motivation" la manière incorrecte dont le requérant a accompli sa mission et la mise en péril de la dignité de la fonction, alors qu'il n'est pas précisé quels faits ont précisément été retenus, comment ils ont pu être réputés établis, quelles imputations sont fondées sur ces faits et pourquoi la peine disciplinaire la plus lourde lui a été imposée, et alors que la seule mention de la proposition du bourgmestre ne suffit pas;

3.1.2. Considérant que la partie défenderesse expose dans sa note d'observations que d'une part, la délibération attaquée du conseil communal se réfère à

la proposition du bourgmestre, motivée et notifiée au requérant en temps utile, dans laquelle les faits et les dispositions réglementaires applicables ont été mentionnés et dans laquelle sont exposées les raisons justifiant le licenciement et que, d'autre part, elle explicite elle aussi clairement pourquoi une mesure disciplinaire est nécessaire alors que la sanction fait l'objet d'un scrutin secret; qu'elle ajoute qu'il ressort de la requête que le requérant connaissait bien les motifs de son licenciement et qu'il était donc en mesure de déterminer s'il était judicieux de s'y opposer;

3.1.3. Considérant que la délibération attaquée du conseil communal se réfère à la proposition du bourgmestre, motivée et mise par écrit; qu'ainsi, le conseil communal a fait sienne la motivation de la proposition du bourgmestre et que le requérant auquel la proposition du bourgmestre a également été notifiée, ne peut pas invoquer qu'il ne connaissait pas cette motivation;

 Considérant que la décision disciplinaire, lue conjointement avec la proposition du bourgmestre, montre clairement les faits que l'administration a retenus à l'encontre du requérant et la base sur laquelle ces faits ont été jugés établis; qu'il ressort également de ces mêmes pièces que la partie défenderesse regarde ces faits, traduits sur le plan disciplinaire, comme compromettant l'esprit de corps et qu'elle estime que le requérant met en péril la sécurité de ses collègues et de la population, qu'il fait preuve d'un manque de discipline, de motivation professionnelle et de respect envers ses supérieurs, manquant ainsi à ses obligations professionnelles et mettant en péril la dignité de la fonction, ce qui justifie une sanction disciplinaire; que le premier moyen n'est pas sérieux;

3.2.1. Considérant que dans le deuxième moyen, le requérant invoque la violation du principe de prudence et de ses droits de la défense et qu'il fait état de l'existence d'un détournement de pouvoir; qu'il soutient à cet égard que ni le bourgmestre ni le conseil communal n'ont répondu à son argumentation de défense ni n'ont consacré d'examen à l'affaire et que les poursuites disciplinaires se fondent sur des faits qui n'ont été mentionnés dans un rapport disciplinaire de l'officier-chef de service que plusieurs mois plus tard et qui n'ont jamais été instruits convenablement, ce qui prouve que la partie défenderesse, d'autant qu'elle a été confrontée à la circonstance qu'il niait les faits, a procédé de manière imprudente tant pour les constatations des faits que pour l'appréciation de ces faits; qu'il estime qu'en agissant ainsi, la partie défenderesse a méconnu la présomption d'innocence dont il bénéficie et que le conseil communal a conçu l'audition comme une simple forme de procédure, dès lors que la décision à adopter était déjà arrêtée d'avance; que selon lui, le détournement de pouvoir est

également avéré par le fait que lors de la même séance, trois sapeurs-pompiers, de la même tendance politique, ont été licenciés alors que dix autres ont immédiatement été engagés;

3.2.2. Considérant que la partie défenderesse observe qu'elle a comparé les témoignages de personnes présentes lors des faits et les déclarations des supérieurs hiérarchiques à la dénégation pure et simple ou à l'interprétation singulière du requérant; que notamment en ce qui concerne les faits du 19 octobre 1998, elle se réfère aux différentes déclarations relatives à l'abus d'alcool du requérant, versées au dossier, et à l'atténuation de l'ordre du sergent Verbinnen dès lors qu'il est déclaré qu'il ne s'agissait pas d'un ordre mais d'un conseil;

3.2.3. Considérant qu'en égard au dossier dont dispose actuellement le Conseil d'État, il est clair que, même confrontée à la dénégation des faits par le requérant, la partie défenderesse disposait de suffisamment d'éléments pour pouvoir considérer les faits imputés comme établis; qu'il ne peut donc pas lui être reproché d'avoir agi de manière imprudente; que le fait que la décision du conseil communal se fonde sur une proposition formelle du bourgmestre - qui n'a d'ailleurs été formulée qu'après que le requérant a pu se défendre - ne constitue assurément pas une violation des droits de la défense, mais qu'au contraire, cela lui a permis de se défendre de manière fort concrète devant le conseil communal; que la mention d'autres décisions de révocation que le conseil communal aurait adoptées le même jour ne démontre nullement que le conseil communal n'aurait pas tenu compte de la présomption d'innocence et que cette observation ne suffit certainement pas pour conclure à l'existence d'un détournement de pouvoir; que le moyen n'est pas sérieux;

3.3.1. Considérant que le requérant allègue dans le troisième moyen que la décision de révocation est dépourvue du fondement de fait requis en droit et que les règles générales de l'administration de la preuve ont été violées; qu'il estime que les faits qui lui sont imputés n'ont pas été établis, que certains faits sont inexistantes et que d'autres sont interprétés tout à fait erronément; qu'il expose ce qui suit : il n'a pas enfreint le règlement d'organisation du service d'incendie volontaire car dans la mesure où l'article 22, 5°, de ce règlement fait état d'une inconduite notoire, il présume l'existence d'"une situation permanente" alors qu'il n'a encore jamais reçu de réprimande pendant ses 23 années de service; les événements du 19 octobre 1998 sont présentés erronément dans la mesure où, en lui disant de ne pas se rendre à l'étage de l'habitation en feu, le sergent Verbinnen ne lui a pas donné un ordre mais seulement un bon conseil, qu'il n'était pas non plus ivre ce jour-là et ne s'en est pas non plus livré à des excès de

langage à l'encontre de l'officier-chef de service; la décision attaquée n'apporte aucune preuve fondant le reproche selon lequel il ne ferait pas preuve de respect à l'égard de ses supérieurs; il ne se conçoit pas que lorsqu'il est à ce point fait grand cas de manquements qu'il y a lieu de proposer une révocation, l'on ait attendu plus de deux mois et demi pour établir un rapport disciplinaire;

3.3.2. Considérant que la partie défenderesse se réfère aux pièces du dossier qui, selon elle, démontrent que les faits imputés ont été clairement décrits, que le requérant a été invité à se défendre concernant des faits concrets qui peuvent faire l'objet d'une sanction disciplinaire et que la décision a été prise au terme d'une évaluation et d'une mise en balance des éléments disponibles;

3.3.3. Considérant que le moyen n'est pas sérieux, pour les motifs suivants :

- la délibération attaquée du conseil communal diffère de la proposition du bourgmestre en ce sens qu'il n'est plus fait référence à une "inconduite notoire" du requérant mais seulement à la mauvaise exécution de sa tâche et à la mise en péril de la dignité de sa fonction; par conséquent, l'observation du requérant sur la portée de la notion d' "inconduite notoire", même prise sous un angle purement formel, n'est pas pertinente, dès lors que son licenciement se fonde sur l'article 22, 5°, b), du règlement communal;
- le comportement du requérant pendant et après l'intervention du 19 octobre 1998 fait l'objet d'un rapport du commandant faisant état de déclarations de personnes qui ont elles-mêmes été les témoins directs des événements et à des événements auxquels le commandant a personnellement assisté; le requérant ne démontre pas quel intérêt auraient eu le chef de service, le sergent Verbinen et les sapeurs-pompiers qui ont fait une déclaration sur ce point, à le présenter sous un jour défavorable; il n'y a dès lors pas lieu de douter de ces déclarations;
- le requérant conteste qu'il était ivre, mais un nombre suffisant de sapeurs-pompiers confirme qu'il avait bu; il en va de même en ce qui concerne la menace à l'égard de collègues; la déclaration du chef de service relative à l'attitude du requérant à son égard est rédigée d'une manière suffisamment claire et ne comporte aucune marque de partialité, de sorte que la simple dénégation que le requérant se borne d'émettre n'a que peu ou pas d'effet;
- il est curieux néanmoins qu'il ait fallu au commandant des sapeurs-pompiers plus de deux mois pour établir un rapport disciplinaire relativement simple; cette circonstance rend plus ardu l'établissement de faits concrets dès lors que les nuances

s'atténuent avec le temps, mais ne réduit en rien la gravité des fautes disciplinaires constatées; dans ce cas, il s'avère d'ailleurs que lors de la rédaction de son rapport, l'officier-chef de service a manifestement aussi tenu compte du comportement que le requérant a adopté depuis à son égard, et c'est justement faire preuve de qualités de commandement que de mettre en balance, lorsqu'il s'agit de critiquer l'attitude de subordonnés, les réactions émotionnelles d'un moment donné et le comportement de l'intéressé au cours de la période qui suit;

3.4.1. Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation du principe d'impartialité en ce qu'après avoir tout d'abord formulé une proposition de sanction disciplinaire devant le conseil communal, le bourgmestre a encore participé à la délibération du conseil communal et en ce que le bourgmestre était même directement impliqué dans un incident ayant donné lieu à l'éloignement de son neveu du corps des sapeurs-pompiers; que pour établir la partialité du bourgmestre, il souligne également que dans les termes qu'il a utilisés dans sa proposition au conseil communal, le bourgmestre "va plus loin" que le rapport du chef de service;

3.4.2. Considérant que la partie défenderesse répond que la décision attaquée est intervenue de la manière prescrite par le règlement communal du service d'incendie et qu'il ne saurait être question de partialité dès lors que le conseil communal a voté au scrutin secret après avoir entendu le requérant;

3.4.3. Considérant que le Conseil d'État constate que la procédure disciplinaire a été menée conformément à l'article 88 de la nouvelle loi communale et à l'article 37 du règlement d'organisation du service communal d'incendie dans la mesure où le bourgmestre est le président du conseil communal et qu'une décision de licenciement est prononcée par le conseil communal sur la proposition du bourgmestre;

 Considérant qu'au risque de désorganiser le système réglementaire instauré, la rédaction d'une proposition au conseil communal ne peut impliquer que le bourgmestre doive toujours s'abstenir de participer à la réunion du conseil communal; que ce n'est le cas que lorsque le bourgmestre est lui-même intimement concerné par l'affaire ou lorsqu'il s'est créé autour de l'affaire un tel climat que le bourgmestre ne peut plus être réputé pouvoir remplir ses attributions avec l'objectivité requise; que tel ne s'avère nullement être le cas en l'occurrence; que le moyen n'est pas sérieux;

3.5.1. Considérant que dans le cinquième moyen, le requérant invoque la violation du principe de proportionnalité, en ce qu'il est sanctionné par le licenciement alors que pendant 23 années de service, il n'a pas même reçu un avertissement;

3.5.2. Considérant que la partie défenderesse se réfère à la compétence de contrôle marginal dont le Conseil d'État dispose en l'espèce, alors qu'en l'occurrence, son intervention ne peut être qualifiée de manifestement déraisonnable;

3.5.3. Considérant qu'en ce qui concerne la proportionnalité entre la charge retenue et la peine disciplinaire infligée, le Conseil d'État ne peut exercer qu'un contrôle marginal;

Considérant qu'une référence pertinente peut être faite à l'article 35 du règlement communal du service d'incendie qui énumère les quatre sanctions disciplinaires pouvant être infligées aux sapeurs pompiers volontaires et dont les deux plus sévères sont la suspension pour une durée qui n'excède pas un mois et la révocation; que l'administration a donc peu de marge de manoeuvre sur ce plan;

Considérant qu'une administration ne peut évidemment pas tolérer qu'un sapeur-pompier prenne part à des interventions sous l'influence de la boisson; que dans un corps de sapeurs-pompiers, où discipline et collaboration loyale sont essentielles à l'accomplissement correct des missions dangereuses, il est inacceptable que l'un de ceux-ci ignore les ordres, qu'il s'exprime de manière inconvenante en présence de collègues et qu'il manque de respect à l'égard de l'officier-chef de service; qu'une administration n'agit pas de manière manifestement déraisonnable lorsqu'elle écarte du service un sapeur-pompier dont le comportement menace d'empoisonner le climat dans le corps, plutôt que de lui infliger une suspension de seulement un mois; qu'à cet égard, la question de savoir si cette personne a déjà fait preuve précédemment d'un comportement inconvenant est sans importance; que le moyen n'est pas sérieux;

4. Considérant qu'aucun des moyens d'annulation invoqués n'est sérieux; que pour ce motif, la demande de suspension est rejetée,

D É C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens relatifs à la demande de suspension sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le vingt et un septembre 1900 nonante-neuf, par :

MM.	A. VANDENDRIESSCHE,	président de chambre f.f.,
		conseiller d'État,
	W. GEURTS,	greffier assumé.

Le greffier,

Le président,

W. GEURTS

A. VANDENDRIESSCHE

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1^{ER}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.