

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 150.374 du 19 octobre 2005

A. 92.495/VIII-1830

En cause : **FRANCOIS** Daniel,
ayant élu domicile chez
Me Bruno COLLINS, avocat,
place Saint-Jacques 11, boîte 2
4000 Liège,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 juin 2000 par Daniel FRANCOIS qui demande l'annulation de la décision prise le 7 avril 2000 par le Commandant de la gendarmerie qui décide sa mutation par mesure d'ordre à la date du 10 avril 2000;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 11 avril 2005 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 6 juillet 2005, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 16 septembre 2005;

Entendu, en son rapport, M^{me} DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me BERNARD, loco Me COLLINS, avocat, comparaissant pour le requérant, et M. HELPENS, conseiller juriste, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le requérant, commandant en second de l'unité provinciale de circulation (UPC) de Liège, a fait l'objet de la sanction disciplinaire de l'avertissement sans notation défavorable le 30 septembre 1999; que sa demande d'annulation de celle-ci a été rejetée par le Commandant de la Gendarmerie le 19 janvier 2000; qu'il a introduit un recours auprès du Conseil d'Etat contre cette décision de rejet (A. 90.475/VIII-1751); qu'à la suite de difficultés avec les membres de son unité, et après son audition, le 8 juillet 1999, le requérant a été détaché à titre conservatoire au district de Liège; que le 23 juillet 1999, le commandant d'unité du requérant a rédigé une proposition par mesure d'ordre de mutation du requérant; qu'à la suite de plusieurs échanges d'arguments, le commandant d'unité a maintenu, le 11 octobre 1999, sa proposition; qu'après les avis du chef de corps et du DGP, favorables à la mutation proposée, et la communication par le requérant de ses objections, le DGP a maintenu sa position et a proposé la mutation du requérant au Commandant de la gendarmerie le 21 mars 2000; que le 7 avril 2000, ce dernier a décidé la mutation qui constitue la décision attaquée; que celle-ci est rédigée comme suit :

" (...)

1. Situation et proposition du Comd U

1.1 Le Comd U Prov Circ LIEGE estime que les faits énoncés dans le Mod B en Ref 3 dénotent à suffisance que le Capt-Cdt FRANCOIS adopte un attitude négative ou non-constructive et refuse le dialogue.

Ce comportement entraîne une perte de confiance à son égard de la part de ses chefs hiérarchiques, des Chefs de PCirc et du personnel tant du Comdt U Prov Circ LIEGE que des S/U. Ce comportement n'est pas compatible avec une saine gestion de l'unité dont le bon fonctionnement et l'entente en son sein s'en trouvent gravement perturbés.

D'autre part, le Comd U Prov Circ LIEGE estime que le Capt-Cdt FRANCOIS ne collabore pas afin de favoriser un climat de travail positif.

En conséquence, estimant qu'il s'agit d'une situation irréversible, le Comd U Prov Circ LIEGE propose la mutation par mesure d'ordre du Capt-Cdt FRANCOIS dans une autre unité.

- 1.2. Le Capt-Cdt FRANCOIS a fait valoir ses arguments de défense par ses mémoires datés des 20-08-1999 et 04-10-1999.
- 1.3. Après analyse des arguments avancés par le Capt-Cdt FRANCOIS, le Comd U Prov Circ LIEGE conclut que l'attitude que l'intéressé continue à adopter, notamment dans ses moyens de défense, ne permet pas le rétablissement des relations normales au sein de l'unité entre le Capt-Cdt FRANCOIS et les autres membres du Pers qui ont apporté un témoignage dans le dossier de procédure et, partant, ne permet pas le rétablissement d'un climat de travail positif au sein de l'U Prov Circ LIEGE.
- 1.4. Considérant que l'intéressé connaît des difficultés pour communiquer, adopte une attitude négative ou non-constructive et refuse le dialogue, le Comd U Prov Circ LIEGE maintient sa proposition de mutation par mesure d'ordre à l'égard du Capt-Cdt FRANCOIS.

2. Mesures prises et avis du Chef de Corps

- 2.1 Les conflits et dysfonctionnements au sein du Comdt U Prov Circ LIEGE mettant quasi systématiquement le Capt-Cdt FRANCOIS en cause, ont amené les chefs hiérarchiques de l'intéressé et le Comdt à organiser des entrevues et à finalement lui adresser des mises en garde.

Considérant l'évolution défavorable de la situation et le comportement adopté par le Capt-Cdt FRANCOIS, le Comd Gp LIEGE, dans l'intérêt du service et du bon fonctionnement de l'U Prov Circ LIEGE, a détaché préalablement l'intéressé au Comdt Dist LIEGE.

- 2.2 Le Chef de Corps estime que l'attitude négative du Capt-Cdt FRANCOIS se traduit notamment par
 - des relations chaotiques avec l'ensemble de ses collaborateurs directs;
 - une attitude insuffisamment positive dans l'approche des problèmes;
 - un manque de loyauté vis-à-vis de son chef,
 - un manque d'esprit de collaboration et de volonté de rendre compte;
 - un manque de tact et de maîtrise de soi en présence de collaborateurs et même de supérieurs;
 - une tendance à susciter la zizanie et la suspicion.

Le Capt-Cdt FRANCOIS ne bénéficie plus de sa confiance ni de celle de son Comd U, du Dir Pro- Circ et du DGO.

Le Chef de Corps estime donc que par son comportement, voire aussi sa manière de servir, le Capt-Cdt FRANCOIS non seulement perturbe gravement la bonne entente tant au sein du Comdt U Prov Circ LIEGE qu'au niveau des Chefs de PCirc mais également nuit au bon fonctionnement de l'Unité.

Aussi, il propose que l'intéressé soit muté par mesure d'ordre dans une autre U de la province LIEGE ou hors province, tout en tenant compte que son domicile est situé à WAREMME.

3. Avis CG Gd-DGP

- 3.1 Le CGG - DGP fait siens les avis des Chefs hiérarchiques.

Comme eux, il estime que le comportement adopté par le Capt-Cdt FRANCOIS et la situation dans laquelle il se trouve sont de nature telle que tant la confiance des chefs hiérarchiques que celle de ses collaborateurs au sein de 17U Prov Circ LIEGE en sont gravement ébranlées.

Il estime également que la présence de l'intéressé au Comdt U Prov Circ LIEGE perturberait gravement le bonne organisation du service et la bonne entente au sein de cette unité.

Considérant l'expérience que l'intéressé a acquise en qualité de Comd 2d U Prov Circ, non seulement en matière de la Police judiciaire en général mais également en matière de Police de la circulation routière en particulier, le CGGd - DGP estime que le Capt-Cdt FRANCOIS peut être maintenu dans un emploi et une fonction Ops- Aussi, il propose de l'affecter au Dist LIEGE - Dir Ops en qualité d'Offr Adj. (Ref 7)

- 3.2 Par ses mémoires en Ref 8 et 10, le Capt-Cdt FRANCOIS a fait valoir ses moyens de défense.

L'intéressé demande le retrait de la proposition de mutation par mesure d'ordre. Il considère notamment que les règles de procédures n'ont pas été respectées et dénonce le manque de transparence dans les dossiers administratifs dont il a fait l'objet.

- 3.3 Les mémoires de défense du Capt-Cdt FRANCOIS ont fait l'objet d'un examen attentif. Le CGGd-DGP estime que les arguments de défense ne peuvent être rencontrés et que ceux-ci n'apportent aucun élément complémentaire quant aux motifs pour lesquels la mesure d'ordre intérieur est envisagée.

- 3.4 Estimant que le Capt-Cdt FRANCOIS n'apporte aucun élément lui permettant de revoir sa position, le CCTGd - DGP maintient ses avis, à savoir, que le comportement adopté par le Capt-Cdt FRANCOIS et la situation dans laquelle il se trouve sont de nature telle que tant la confiance des chefs hiérarchiques que celle de ses collaborateurs au sein de l'U Prov Circ LIEGE en sont gravement ébranlées et que sa présence au Comdt U Prov Circ LIEGE perturberait gravement le bonne organisation du service et la bonne entente au sein de cette unité.

Aussi, il maintient sa proposition de muter par mesure d'ordre le Capt-Cdt FRANCOIS en l'affectant au Dist LIEGE - Dir Ops en qualité d'Offr Adj.

4 Décision CGd

- 4.1 La proposition de mutation par mesure d'ordre envisagée à l'égard du Capt-Cdt FRANCOIS a fait l'objet d'un examen approfondi.

Je constate également que l'intéressé a pu faire valoir tous ses moyens de défense lors de la présente procédure, que ses arguments ont été examinés attentivement par les différents échelons hiérarchiques mais que les autorités compétentes ont estimé qu'ils n'apportaient aucun élément leur permettant de revoir leur position dans la proposition de mutation par mesure d'ordre initiale.

De plus, j'estime que les procédures administratives dont l'intéressé a fait l'objet ont été menées par les autorités légalement et/ou régi réglementairement désignées à cet effet, en parfaite concordance avec les bases légales et réglementaires en vigueur.

4.2 Je fais miens les avis et considérations émis par les Chefs hiérarchiques de l'intéressé et par le CG Gd-DGP. Comme eux, j'estime que le comportement adopté par le Capt-Cdt FRANCOIS et la situation dans laquelle il se trouve sont de nature telle que tant la confiance des chefs hiérarchiques que celle de ses collaborateurs au sein de l'U Prov Circ LIEGE en sont gravement ébranlées.

J'estime également que sa présence au Comdt U Prov Circ LIEGE est de nature à perturber gravement le bonne organisation du service et la bonne entente au sein de cette unité.

(...)"

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation; que dans une première branche, il soutient que la partie adverse n'a pas fait d'appréciation personnelle mais a simplement fait siens les avis antérieurement émis;

Considérant que la partie adverse répond que dans le point 4 de l'acte attaqué, le Commandant de la gendarmerie indique que la proposition a fait l'objet d'un examen attentif, ce qui implique l'examen de l'ensemble du dossier; qu'elle ajoute que sa décision est légalement motivée car elle indique faire siens les avis et considérations formulés par les échelons hiérarchiques inférieurs et précise qu'il ne s'agit nullement d'une clause de style; qu'elle fait observer que la procédure a donné lieu à plusieurs avis unanimes;

Considérant qu'en réplique, le requérant expose qu'il n'est pas satisfait à l'obligation de motivation formelle lorsqu'on se réfère simplement aux avis antérieurement émis puisqu'une telle motivation peut s'adapter à toutes les situations et ne permet pas de savoir si l'autorité a bien exercé son pouvoir d'appréciation; que selon lui, l'unanimité des avis préalables n'est pas relevante puisque l'autorité doit indiquer les motifs qui ont fondé sa propre conviction; que dans son dernier mémoire, il insiste sur le fait que la partie adverse devait indiquer, de manière expresse et concrète, les motifs pour lesquels elle estime que le comportement du requérant serait de nature à ébranler la confiance de ses chefs hiérarchiques ainsi que celle de ses collaborateurs, ou, à tout le moins, expliciter pourquoi elle a estimé, dans les circonstances concrètes de la cause, devoir s'approprier les avis antérieurs;

Considérant que les points 1 à 3 de la décision attaquée reprennent l'ensemble des éléments de la cause, tant les faits que les avis émis et contiennent les raisons pour lesquelles la mutation du requérant est nécessaire; que lorsque le Commandant de la gendarmerie affirme que la proposition dont il est saisi a fait l'objet

d'un examen approfondi et qu'il signe un document relatant l'ensemble des faits de la cause, il atteste ainsi qu'il a bien examiné les faits de la cause dans leur ensemble; qu'en outre, non seulement il indique faire siens les avis unanimes émis, mais de plus il écrit qu'il estime personnellement que la confiance des chefs et des collaborateurs du requérant est gravement ébranlée et que sa présence dans son unité perturbe gravement la bonne organisation de celle-ci; qu'il donne ainsi les raisons de la décision qu'il prend au regard des faits reprochés; que la décision attaquée est adéquatement motivée; que le premier moyen n'est pas fondé en sa première branche;

Considérant que dans une deuxième branche, le requérant conteste le procédé consistant à faire du constat, selon lequel la proposition a fait l'objet d'un examen attentif et selon lequel l'intéressé a pu faire valoir ses moyens de défense, qui n'ont pas convaincu l'autorité, un motif de la décision attaquée car il transforme la proposition de mutation en une décision sans justifier celle-ci au regard des manquements constatés; qu'après avoir rappelé la sanction disciplinaire de l'avertissement sans notation défavorable dont il a fait l'objet, il fait valoir que la partie adverse n'a pas examiné la proportionnalité entre les faits, dont elle n'apprécie pas non plus la gravité, et la sanction;

Considérant que la partie adverse répond que le requérant mêle la mesure d'ordre et la sanction disciplinaire; qu'elle relève que les faits à la base des deux procédures ne sont pas les mêmes; qu'elle rappelle qu'en l'espèce, c'est un ensemble d'attitudes négatives et un refus de dialogue qui ont été pris en considération;

Considérant que le requérant réplique qu'en réalité les faits à la base des deux mesures sont identiques; que selon lui, il résulte des avis que la mutation ne pourrait être prise qu'à titre conservatoire en raison de l'existence d'une procédure disciplinaire fondée sur les mêmes faits; qu'il estime que la mesure d'ordre pourrait en réalité consister dans une sanction disciplinaire déguisée; qu'il fait valoir que même en l'absence de classement des mesures d'ordre intérieur, la partie adverse devait justifier en quoi son choix était raisonnable par rapport aux faits reprochés et pourquoi elle a préféré la mutation à la suspension provisoire, les explications données en réponse ne pouvant se substituer aux lacunes de l'acte lui-même;

Considérant que les sanctions disciplinaires et les mesures d'ordre intérieur sont d'une nature différente et peuvent coexister à raison des mêmes faits, leurs finalités étant fondamentalement différentes; qu'en effet, la sanction disciplinaire vise à punir, tandis que la mesure d'ordre tend à protéger l'intérêt du service; que dès lors, même si l'identité des faits à la base de l'acte attaqué et de la sanction ayant frappé le requérant

était démontrée, cela n'empêcherait en rien leur coexistence; qu'en l'espèce, le Commandant de la gendarmerie n'a pas fait un usage manifestement déraisonnable de son pouvoir d'appréciation et les motifs de la décision sont clairement et suffisamment exposés dans l'acte attaqué; que par ailleurs, le Commandant de la gendarmerie n'était pas saisi d'une proposition de suspension provisoire et n'avait donc pas à se prononcer à ce propos; qu'enfin, il n'existe aucun indice sérieux susceptible d'étayer la thèse du requérant selon laquelle la mutation attaquée serait en réalité une sanction disciplinaire déguisée; que le premier moyen n'est pas fondé en sa seconde branche;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des droits de la défense et du principe "de l'égalité des armes"; qu'il soutient que la partie adverse lui a refusé la communication de l'ensemble des pièces qu'il avait demandées et ne lui a laissé qu'un délai très court pour prendre connaissance des autres pièces et préparer sa défense alors qu'il aurait dû avoir accès à l'ensemble des pièces du dossier et disposer du temps nécessaire à sa défense; qu'il rappelle qu'il avait demandé le 9 février 2000 à avoir connaissance de pièces non communiquées; qu'il indique que la partie adverse accepta de lui en communiquer une partie mais ne lui laissa que deux jours pour prendre connaissance des 100 pages communiquées et y répondre;

Considérant que selon la partie adverse, en matière de mesure d'ordre intérieur, il n'y a pas lieu de respecter les droits de la défense mais bien le droit d'être entendu et le principe de bonne administration; qu'elle estime que le droit d'être entendu a été respecté puisque le requérant a été entendu à plusieurs reprises; qu'elle explique, quant aux pièces dont le requérant demandait la transmission, qu'elle lui a bien transmis en temps utile ce qui avait été demandé, même si elle a estimé pouvoir ne pas communiquer certains documents qui n'apporteraient rien; qu'elle justifie ce choix par le fait que, selon elle, les pièces relatives à la procédure disciplinaire étaient étrangères à la procédure de mutation par mesure d'ordre; qu'elle indique que quant au délai de deux jours dont disposait le requérant pour examiner plus de 100 pages, il n'y avait en réalité que quinze pages et que les annexes à certaines pièces étaient connues; qu'elle relève que le délai de deux jours accordés est réglementaire; qu'enfin, elle fait remarquer que le requérant se plaint de n'avoir pas disposé d'assez de temps mais n'a pas demandé les dispenses de service auxquelles il pouvait prétendre;

Considérant qu'en réplique et dans son dernier mémoire, le requérant réaffirme sa thèse selon laquelle la mesure étant grave dans ses effets et prise en considération des reproches qui lui ont été adressés, la partie adverse devait respecter les droits de la défense; qu'il est d'avis quant aux pièces communiquées, que la partie adverse n'avait pas à apprécier quelle pièce était susceptible d'apporter une plus-value

au dossier; que selon lui, il n'a disposé que de deux jours pour examiner vingt pages de notes et vingt pages d'annexes et que si ce délai est bien réglementaire, il ne constitue cependant qu'un minimum; qu'il affirme avoir demandé verbalement les dispenses de service et les avoir obtenues;

Considérant que dès lors qu'une mesure a des effets importants et qu'elle est prise en raison de l'attitude de la partie requérante, celle-ci doit être entendue préalablement; qu'ainsi qu'il a été examiné sous le premier moyen, la mesure attaquée est une mesure d'ordre prise dans l'intérêt du service; qu'en l'espèce, même si le requérant n'a pas reçu toutes les pièces qu'il avait demandées, il a pu déposer à quatre reprises des mémoires substantiels; que le requérant n'expose pas en quoi les pièces non communiquées ainsi que le délai de deux jours l'ont empêché de faire connaître valablement son point de vue sur la mesure de mutation attaquée; que le 29 février 2000, il a rédigé une note de quatre pages se bornant "à analyser l'essentiel, c'est-à-dire la forme. Pour ce qui est du fond, on en aura une vision positive ou négative selon le camp dans lequel on se place"; que dans ces conditions, il n'est pas contestable que le requérant a pu valablement organiser sa défense; que le second moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-neuf octobre deux mille cinq par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.