

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 179.483 du 11 février 2008

A. 185.101/VIII-6091

En cause : **DEFAYS** Alain,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Paul SCHONNARTZ, avocat,
rue de la Science 48
6000 Charleroi,

contre :

la Zone de police Midi,
(Anderlecht, Saint-Gilles et Forest)
ayant élu domicile chez
Me Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles.

--

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la requête unique introduite le 11 septembre 2007 par Alain DEFAYS, tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de "la décision prise le 26 juin 2007 par le chef de corps NOON, et notifiée au requérant le 29 juin 2007, concernant la mutation du requérant à partir du 2 juillet 2007 au Service Formation, où il assistera le "DIR FOR" CPD EVENEPOEL en tant que conseiller expert au commissariat "COM T" à 1070 Anderlecht (...)" et d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} VANDERNACHT, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 18 décembre 2007 fixant l'affaire à l'audience publique du 22 janvier 2008 à 10.30 heures;

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

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me Laurence MARKEY, avocat, comparaisant pour le requérant, et Me Jérôme SOHIER, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} VANDERNACHT, premier auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants :

1. Le requérant est commissaire divisionnaire dans la Zone de police Midi qui regroupe les communes d'Anderlecht, Saint-Gilles et Forest.

Il était anciennement commissaire en chef de la police communale de Saint-Gilles. Lors de la mise en place de la nouvelle Zone de police, le commissaire divisionnaire G. NOON a été désigné comme chef de corps, tandis que le requérant a été désigné le 29 octobre 2001, en tant que directeur de la division 1 («Dir DI», correspondant à la division territoriale de la Commune d'Anderlecht).

2. Le 4 mars 2002, le requérant a été déplacé, par une décision du Collège de Police du 13 février 2002, comme directeur du service Formation («Dir FOR»), après qu'il ait été constaté que «M. DEFAYS ne s'implique absolument pas dans son travail et n'assume aucune responsabilité» .

3. Le 7 juillet 2002, le requérant est une nouvelle fois muté, en qualité de directeur-adjoint, à la 2^{ème} division, (correspondant au territoire des communes de Saint-Gilles et de Forest, avant de ne plus se concentrer que sur la Commune de Saint-Gilles), mutation prenant cours le 7 juillet 2003.

4. Le 7 juillet 2005, le Collège de Police a décidé «en considérant la nécessité de procéder à une réorganisation de la 2^{ème} division territoriale de la Zone Midi (Saint-Gilles)», de prier le chef de corps de «permuter, avec effet immédiat dans leurs fonctions respectives M. le commissaire divisionnaire A. DEFAYS et M. le Commissaire F. WEEMAELS». Le requérant est ainsi devenu directeur à la division «Jeunesse et Prévention» (JEP), sous l'autorité de la commissaire BAERT.

5. Le 28 juin 2006, le requérant prend la direction du service JEP/G suite à une nouvelle mutation.

6. Le 2 août 2006, en raison de problèmes relationnels, le chef de corps organise un «entretien de fonctionnement» avec le requérant, sous l'égide de la commissaire BAERT, directeur du service où le requérant exerce ses activités professionnelles. Il ressort de cet entretien qu'à titre d'«objectifs individuels» du requérant, il était préconisé «une meilleure communication avec le DIR JEP - DIR JEP/O et les membres du personnel de la JEP».

7. Le 27 mars 2007, le requérant devient le directeur adjoint de la Direction «Jeunesse et Prévention».

8. Par un rapport du 12 juin 2007, la commissaire BAERT, directrice du service Jeunesse «JEP», va attirer l'attention de son autorité hiérarchique sur les «divergences d'opinion, de gestion du service et d'optique d'un service Jeunesse» qui l'opposent au requérant, en énonçant notamment que :

« L'attitude générale et contradictoire de notre Directeur-adjoint, le CDP DEFAYS entraîne des tensions, des jalousies, des insatisfactions, des demandes de départ. Cette situation perdure depuis son arrivée au sein de la JEP et nous en avons avisé à plusieurs reprises verbalement notre hiérarchie. Je vous rappelle également qu'en date du 2 août 2006, nous avons eu un entretien de fonctionnement avec le CDP DEFAYS. J'en joins une copie et vous pouvez constater que rien n'a changé.

A plusieurs reprises, nous avons attiré son attention sur son comportement dénotant des différences au niveau de son attitude vis-à-vis du personnel, certains faisant partie des 'favorisés', d'autres étant purement dénigrés, à la limite harcelés, étant à ses yeux repris dans la catégorie des personnes qu'il n'apprécie pas pour diverses raisons. Cela n'a rien changé. Au contraire, l'intéressé semble se complaire dans ce genre de comportement.

Lors de notre entretien du 1^{er} juin 2007, nous avons laissé à notre Directeur-adjoint un choix. Je lui ai dès lors bien précisé qu'il ne m'était plus possible de continuer à travailler avec lui ainsi et que, soit il quittait volontairement le service, soit je me verrai forcée de demander ma mutation (...).

A plusieurs reprises, il fut demandé de muter le CDP DEFAYS, mais apparemment cela n'a pas été possible. Aussi, si la Direction générale estime ne pas pouvoir le muter, nous ne voyons qu'une solution, c'est de demander notre propre mutation.

Nous vous signalons aussi que le CDP DEFAYS, vu son grade, nous a communiqué à plusieurs reprises avoir d'énormes difficultés à être dirigé par un commissaire de police, féminin de surcroît ».

9. A la suite de ce rapport, le chef de corps de la Zone de police a adressé au requérant un courrier le 13 juin 2007, lui indiquant qu'il avait reçu un «rapport alarmant» émanant de la directrice du service Jeunesse, concluant à l'impossibilité de poursuivre toute collaboration avec lui, et le priant de lui faire parvenir un rapport exhaustif pour le 15 juin au plus tard, «reprenant la situation exacte du service JEP avec, in fine, votre point de vue personnel sur la situation».

10. Le requérant a ainsi répondu à son chef de corps par un rapport circonstancié, daté du 15 juin 2007, par lequel il confirme l'existence «de nombreux conflits (qui) ont émaillé l'existence de la JEP, des mesquineries ont souvent altéré l'atmosphère, le tout ayant souvent entraîné le départ de gens de qualité pour d'autres horizons» et exprime clairement les difficultés relationnelles qu'il a éprouvées avec la directrice du Service Jeunesse et Prévention en soulignant notamment

« que Madame le CP BAERT, en dépit de ses nombreuses qualités et compétences, a toujours éprouvé de grandes difficultés à communiquer avec son personnel, à gérer les conflits et à promouvoir un dialogue franc et constructif. La cause en est son caractère résolument introverti. A l'inverse, je me connais un caractère extraverti, de dialogue et un certain charisme que Madame BAERT a pu craindre ou jalouser. J'ai pourtant cherché à créer une complémentarité avec Madame BAERT, en jouant sur nos atouts et qualités respectifs, afin de créer une symbiose. Je l'ai appuyée et secondée loyalement et je n'ai jamais cherché querelle à son encontre» .

En conclusion de son rapport, le requérant a présenté plusieurs «hypothèses» qui pourraient s'offrir au chef de corps :

- « a) on me déplace (mais je ne l'accepterais pas de gâité de cœur et considérerais cela, à tout le moins, comme un échec, et sans doute comme une sanction);
- b) on suit le désir de départ de la JEP du CP BAERT et, dans ce cas, j'ose sincèrement espérer qu'on lui accordera un poste qui corresponde à ses légitimes aspirations. Si cette hypothèse se concrétise, je me porte candidat pour reprendre en mains le service JEP, et à tout mettre en œuvre pour le rendre plus performant;
- c) on recrée ce qui avait relativement bien fonctionné auparavant, à savoir une JEP/1 sur le premier district, et une JEP/2 sur le second district, autonomes ou pas, à votre discrétion bien évidemment, et à la tête de chacune des entités, les personnes que vous jugerez les plus aptes à les diriger;
- d) plus simplement, et puisque le CP BAERT ne supporte plus de travailler avec moi, on me déplace à Com/B afin d'y diriger, comme je l'avais fait pendant huit mois, avec satisfaction je pense (et antérieurement la JEP/2) l'antenne JEP de Com/B. »

11. A la suite de ce rapport, le chef de corps a souhaité organiser une audition des deux commissaires sous la responsabilité du commissaire BOUCAR, en qualité de «médiateur», assisté du commissaire M. COX, à titre de rapporteur et de conseiller en matière administrative.

Cette entrevue s'est déroulée le 18 juin 2007 et a confirmé qu'il n'était plus possible de faire fonctionner les deux commissaires conjointement à l'intérieur du même service. Le même jour, le chef de corps a été informé de la situation et du caractère urgent de prendre une décision concernant cette problématique.

12. Le 25 juin 2007, le commissaire M. DENEYER, directeur général fonctionnel, a eu une entrevue avec le requérant pour l'informer que le chef de corps avait décidé de le muter vers le service de la Formation continuée, pour les raisons suivantes :

- « - le fait que l'entente entre l'intéressé et le CP BAERT Sonia, Dir. JEP, était perturbée de façon irréparable (ce qui ressort en tout cas de l'entrevue entre les deux parties en compagnie de DGO du 18 juin 2007, dont rapport ci-joint);
- le fait qu'il est absolument impossible de déterminer qui des deux parties peut être considérée comme responsable de cette situation problématique;
- que, dès lors, il fallait prendre d'urgence la décision de muter l'un ou l'autre, afin de mettre fin à cette situation problématique;
- que, dès lors, il a été décidé de muter le CDP Alain DEFAYS, sur base de l'ancienneté au Service de la Jeunesse. En effet, le CP Sonia BAERT dirige le Service de la Jeunesse et de la Prévention depuis le début du travail en Zone de police, et dirigeait avant cela depuis de multiples années le Service de la Protection de la Jeunesse de la Police communale d'Anderlecht, et que son

expérience dans ce domaine spécifique et spécialisé est donc indiscutablement plus importante que celle du CDP Alain DEFAYS ».

Il a ainsi été porté à la connaissance du requérant, qu'il travaillerait sous les ordres du CDP EVENEPOEL au sein du service Formation continuée à partir du 2 juillet 2007, pour y accomplir, entre autres, les missions suivantes :

- « - expert interne, avec mission d'effectuer des études sur les nouvelles matières en réglementation, afin de préparer ces matières à être données comme cours au personnel zonal, et les verser en règlements internes adaptés à la structure spécifique de la Zone de police, ainsi qu'aux méthodes de travail pratiques habituelles de la Zone;
- donner certains cours, suivant les instructions du chef de zone et du Dir. FOR».

13. La décision du chef de corps a, ainsi, été communiquée au requérant par un rapport circonstancié le 29 juin 2007, motivé comme suit :

« (...)

3. Relation des faits

Dans le cadre du dossier STR/Q 06/152 (problèmes du service JEP -juin 2006), votre gestion du personnel et votre style de leadership avaient été mis en cause, ce qui avait débouché sur un entretien de fonctionnement le 02/08/2006.

Actuellement, le DIR JEP constate que votre style de management et votre mode de fonctionnement au sein de la JEP semblent rester inadéquats, malgré les remarques verbales qu'elle vous a adressées. Elle met en évidence que les relations entre elle et vous sont sérieusement perturbées. Cette situation de conflit met en péril le bon fonctionnement du service JEP, dont les collaborateurs subissent les tensions entre responsables.

Le CP BAERT met en avant que vous n'avez pas la même optique de gestion d'un service famille/jeunesse qu'elle, que votre attitude générale envers l'équipe de la JEP entraîne des tensions, jalousies, insatisfactions et demandes de départ, que cette situation perdure depuis votre arrivée dans le service, que vous avez eu un entretien de fonctionnement le 02/08/2006 et que la situation ne s'est pas améliorée, que vous continuez à favoriser certains membres de votre équipe et que d'autres sont dénigrés, voire harcelés par vous, que vous semblez vous complaire dans ce comportement.

Elle relate qu'elle a eu une entrevue avec vous le 1^{er} juin 2007, qu'elle vous a laissé le choix de quitter le service et a affirmé que si tel n'était pas le cas, elle devrait constater l'impossibilité de continuer à collaborer et demander elle-même de quitter le service.

Elle fait part du fait que vous auriez exprimé avoir certaines difficultés à être dirigé par un commissaire féminin.

Vous avez relaté que le service était de plus en plus divisé depuis le regroupement du personnel à COM D et puis à COM R. Vous dites avoir été chargé par DGO et DIR JEP de remettre de l'ordre et de la discipline dans le service et de « recruter »

du personnel. Vous avez constaté dans le même temps que divers membres du service souhaitent le quitter ou hésitent à le rejoindre, selon vous à cause du caractère du CP BAERT.

Vous dites que le CP BAERT a d'ailleurs toujours éprouvé des difficultés à communiquer avec son personnel, à gérer les conflits et à promouvoir un dialogue franc et constructif, tandis que vous avez un caractère différent, vous affirmez que vous prônez le dialogue, que vous avez essayé de seconder le CP BAERT correctement, tandis que les relations entre vous se dégradaient de plus en plus jusqu'à l'ultimatum qui vous a été posé début juin. Vous faites part des possibilités qui peuvent être envisagées suite au conflit qui vous oppose au CP BAERT.

J'ai pris note de tous vos arguments et de vos propositions pour l'avenir du service JEP.

Le constat de ces relations très tendues et l'impossibilité que manifeste le CP BAERT de continuer à travailler en collaboration avec vous, ainsi que la continuité du service JEP, m'obligent à prendre une mesure d'ordre intérieur immédiate, à savoir une mutation soit pour le CP BAERT, soit pour vous.

D'une part, les disponibilités qui correspondent à votre profil sont limitées, mais le service FORMATION, dirigé par le commissaire divisionnaire EVENEPOEL, a une place vacante.

D'autre part, le CP BAERT a une plus longue expérience de la gestion d'un service spécialisé comme la JEP que vous, et elle bénéficie d'une formation adéquate pour ce faire, vous reconnaissez vous-même qu'elle connaît cette matière spécifique et vous mettez en avant ses compétences dans le domaine de la prévention.

Au vu de ces éléments, et compte tenu de votre grade et de votre expérience, j'estime que vos compétences seront actuellement mieux exploitées au sein du service FORMATION où vous travaillerez en collaboration avec le CDP EVENEPOEL.

En effet, dans le souci d'amélioration permanente de la qualité du travail et du développement des bonnes pratiques, en appui de DIR FOR, le CDP EVENEPOEL, vous serez chargé en tant que «conseiller expert» de développer un plan global de formations pour le personnel.

Votre mission consistera à suivre, concevoir, concrétiser et rendre opérationnels des projets de formation qui contribuent au fonctionnement optimal des services.

Vous serez amené à concevoir des outils théoriques et pratiques de formation et de communication interne et externe en collaboration avec les différents services et autres partenaires internes et externes.

Suivant les instructions du CDC et de Dir FOR, vous pourrez être amené à préparer et donner des cours.

Vous rendrez compte de vos activités à Dir FOR, qui vous guidera dans vos missions d'expert. Vous serez sous la direction du CDP EVENEPOEL, Dir FOR et de son adjoint qui, eux-mêmes, dépendent du CP DE NEYER, DGF.

4. Considérations et décision

Considérations

Attendu qu'au cours des derniers mois, les relations personnelles entre vous et le Dir JEP se sont détériorées, ce qui a rendu difficile, voire impossible, toute collaboration professionnelle entre vous et elle au sein de la JEP.

Attendu que les divers efforts de conciliation sont restés sans résultat, bien que vous ayez affirmé votre bonne volonté.

Attendu que les reproches formulés à votre encontre dans ce cadre sont principalement de nature relationnelle ou concernent surtout votre mode de leadership au sein de l'équipe JEP.

Attendu que le profil du CP BAERT correspond mieux à la direction de la JEP que la vôtre, qu'elle a davantage d'expérience que vous en la matière spécifique «jeunesse» et que j'ai le devoir de prendre la décision la plus conforme aux besoins du service, celle qui perturbe le moins son fonctionnement.

Attendu que l'article 44 de la loi en référence 1.1. prévoit que le chef de corps assure la direction, l'organisation et la répartition des tâches au sein du corps de police locale et l'exécution de la gestion de ce corps; et attendu qu'il m'appartient de gérer les ressources humaines de manière optimale et d'assurer ainsi le bon fonctionnement de mes services;

Décision

Je décide de vous muter à partir du 02/07/2007 au service FORMATION, où vous assisterez le Dir FOR, le CDP EVENEPOEL en tant que «conseiller expert» au commissariat COM.T à 1070 Anderlecht, rue des Lapins 45».

Il s'agit de la décision attaquée;

Considérant que le requérant estime que l'exécution de l'acte attaqué lui cause un préjudice grave difficilement réparable; qu'il estime que ce préjudice est établi dès lors que cet acte résulte d'un détournement de pouvoir; qu'il considère également que le fait pour lui de devoir exercer d'autres fonctions peut apparaître, dans son milieu professionnel, comme un désaveu, une suspicion quant à ses compétences et porter atteinte à sa réputation; qu'il ajoute que cette mutation a pour conséquence qu'il n'appartient plus au cadre opérationnel de la police mais au cadre administratif; qu'enfin, le requérant soutient que son état de santé se serait détérioré à cause de sa situation professionnelle;

Considérant que le requérant ne prouve pas qu'en tant que conseiller expert au Service "Formation", il subirait une rétrogradation ou une diminution de salaire; que le fait d'être affecté à de nouvelles tâches de nature policière n'est pas en soi humiliant dès lors que les policiers sont nécessairement amenés à remplir des missions pouvant varier en fonction des priorités de politique criminelle, de police administrative, en fonction des nécessités du moment, de la situation locale et des objectifs du plan zonal de sécurité; qu'en outre, le requérant connaît le service dans lequel il a été muté puisqu'il y a déjà exercé des responsabilités en 2002; que les attestations de santé produites par le requérant datent respectivement du 11 juillet 2002 et du 5 mars 2003, soit plus de quatre ans avant l'adoption de l'acte attaqué; que, sur ces points, l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable n'est pas établie; qu'il reste à examiner si l'acte attaqué est le fruit d'un détournement de pouvoir, ce qu'allègue le requérant dans le premier moyen de la requête;

Considérant que ce moyen est pris de la violation des articles 17, 19 et 20 de la loi du 16 juin 1999 relative au statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, de l'article 105 de la Constitution, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et du détournement de pouvoir; qu'en une première branche, il fait valoir que la mutation contestée participe d'un détournement de pouvoir parce qu'elle s'analyse en une sanction disciplinaire déguisée; qu'il estime que les différentes mutations dont il a fait l'objet entre 2002 et 2007 sont le résultat d'une mésentente entre son chef de corps et lui et qu'il n'a pu formuler aucune critique quant à l'organisation des services de la Zone de police sous peine de représailles; qu'il expose également que l'acte attaqué a été pris en violation de ses droits de la défense dès lors que, pour préparer sa réaction, il n'a pas eu accès au rapport rédigé par la commissaire BAERT, rapport qui, selon lui, n'est pas objectif et n'est étayé par aucun témoignage; qu'en une seconde branche, le requérant soutient que la partie adverse a méconnu l'article 19 de la loi du 16 juin 1999 dans la mesure où la sanction disciplinaire lui a été infligée par une autorité qui n'avait pas ce pouvoir, le bourgmestre ou le collège de police selon le cas étant compétents pour ce faire; qu'il en conclut qu'en agissant par le biais d'une mesure d'ordre, la partie adverse a commis un détournement de pouvoir;

Considérant que le requérant ne démontre en rien en quoi les faits qui ont été pris en considération pour justifier sa mutation auraient été susceptibles d'être

poursuivis disciplinairement; que le dossier administratif ne révèle d'ailleurs aucun acte ou comportement pouvant constituer un manquement aux obligations professionnelles ou étant de nature à mettre en péril la dignité de la fonction; qu'il ressort clairement de la motivation de l'acte attaqué et du dossier de l'affaire que le requérant a éprouvé, depuis la mise en place de la Zone de police Midi, des problèmes relationnels avec son chef de corps et des membres de sa hiérarchie; qu'il est apparu au mois de juin 2007 que la collaboration entre le requérant et la commissaire BAERT était devenue impossible, celle-ci suggérant la mutation de l'un des deux; que, confrontée à ce choix, la partie adverse a choisi de muter le requérant, non pour le sanctionner ou parce qu'il serait tenu pour seul responsable de la situation, mais dans l'intérêt du service en tenant compte de manière objective des expériences professionnelles respectives du requérant et de la directrice du service "Jeunesse et Prévention", celle-ci pouvant se prévaloir d'une expertise plus importante en ce domaine; qu'enfin, le requérant ne démontre pas en quoi sa nouvelle affectation porterait atteinte à son grade, son statut ou ses prérogatives; que l'acte attaqué ne paraît donc pas assimilable à une sanction disciplinaire déguisée; qu'en tant qu'il est pris du détournement de pouvoir, le moyen n'est pas sérieux; qu'il s'ensuit que le préjudice grave difficilement réparable allégué n'est pas établi;

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

D E 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, le onze février deux mille huit par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	LEJEUNE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

L. LEJEUNE.

J.-Cl. GEUS.