CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R ÊT

n° 206.616 du 14 juillet 2010

A.197.021/VIII-7379

En cause : **FLAMENT** Anne,
ayant élu domicile chez
Me Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur**.**

**LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIe CHAMBRE DES VACATIONS,
SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,**

Vu la demande introduite le 8 juillet 2010 par Anne FLAMENT, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision prise par la partie adverse le 1er juillet 2010, qui lui a été notifiée le 5 juillet 2010, de prolonger sa dispense de service jusqu'au moment où la Ministre de l'Intérieur prendra position dans le cadre de son dossier";

Vu l'ordonnance du 9 juillet 2010, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 13 juillet 2010 à 10.00 heures;

Entendu, en son rapport, Mme VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Mme Magali SEBILLE, conseillère juriste, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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 ont déjà été exposés dans l'arrêt n/ 205.418 du 18 juin 2010 qui a suspendu l'exécution de la décision de la Ministre de l'Intérieur du 9 juin 2010, notifiée le 10 juin 2010, par laquelle elle décide de suspendre provisoirement de ses fonctions Anne FLAMENT; que, à la suite de cet arrêt, la requérante a été réintégrée dans ses fonctions mais, le 29 juin 2010, elle a été informée que la procédure de suspension préventive était recommencée, une nouvelle pièce étant versée au dossier à savoir un document signé par le CDP Alain MEERTS relatif au dossier répressif la concernant; que la requérante a alors fait l'objet d'une dispense de service jusqu'à la date prévue pour son audition, le 2 juillet 2010; qu'à la suite d'une demande de report de cette audition au 5 juillet suivant, la requérante a été informée que sa dispense de service était prolongée jusqu'à ce que la Ministre de l'Intérieur prenne position dans le cadre de son dossier; qu'il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que ce 12 juillet 2010, le conseil de la requérante a transmis au Conseil d'État par télécopie une décision de la Ministre de l'Intérieur du 8 juillet 2010 par laquelle elle suspend provisoirement la requérante par mesure d'ordre pour une durée de quatre mois avec une retenue de traitement de 5 %; que, dans cette hypothèse, il pourrait être considéré que la dispense de service n'a plus de raison d'être et que le présent recours est devenu sans objet; que, toutefois, la requérante a introduit un recours en suspension d'extrême urgence contre la nouvelle décision précitée; que, dans ces circonstances, il serait prématuré de décider que le présent recours est devenu sans objet, ne connaissant pas l'issue qui sera réservée au recours en extrême urgence introduit contre la mesure de suspension provisoire, une suspension éventuelle de celle-ci pouvant avoir pour conséquence que la mesure de dispense de service ici attaquée, puisse à nouveau être mise en oeuvre; qu'en outre, en plaidoiries, le conseil de la requérante a fait valoir que la décision relative à la mesure de suspension préventive n'avait toujours pas été notifiée à la requérante, la décision ayant été déposée à son cabinet alors que la requérante n'y a pas fait élection de domicile mais auprès de son syndicat du moins pour ce qui concerne la phase non juridictionnelle de la procédure de la suspension provisoire; que, selon lui, elle ferait donc toujours l'objet de la dispense de service attaquée; qu'il y a lieu en conséquence d'examiner le présent recours;

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant, quant à l'extrême urgence, que la requérante fait valoir qu'elle souhaite obtenir la suspension de l'exécution de la décision querellée dans la mesure où elle est exécutoire immédiatement et où la procédure ordinaire ne permettra pas de prévenir efficacement la réalisation du préjudice grave dont elle se prévaut; qu'elle fait observer que lorsque le Conseil d'État statuera au contentieux de la suspension ordinaire, elle aura été écartée de son service pendant plusieurs mois et son honneur et sa réputation auront plus que vraisemblablement été irrémédiablement atteints; qu'elle cite certains arrêts par lesquels il a été jugé qu'il y a extrême urgence à ce qu'un agent suspendu puisse "reprendre ses fonctions sans délai pour éviter que soit consommé le préjudice porté à sa réputation professionnelle"; qu'elle affirme être étrangère à ces faits et considère que la mesure qui a ainsi été prise à son égard accrédite l'idée qu'elle aurait pu être l'auteur de ceux-ci; qu'elle relève à ce propos que la partie adverse n'a pas adopté le même comportement vis-à-vis des 14 policiers concernés, seuls certains d'entre eux ayant fait l'objet d'une suspension provisoire avec la conséquence, selon elle, que "chacun pourra croire que ceux qui ont été effectivement suspendus sont précisément ceux qui se seraient rendus coupables des faits les plus atroces ou ceux à tout le moins sur qui pèsent les soupçons les plus lourds"; qu'elle cite à ce propos le nom de Chr. GEEROMS qui, bien qu'inculpée comme elle, ne fait pas l'objet d'une mesure de suspension provisoire; qu'elle note qu'une telle situation ne peut perdurer le temps d'une procédure de suspension ordinaire dès lors que ses collègues, son entourage personnel, voire ses enfants, risquent de déduire de la décision de l'autorité qu'à l'inverse d'autres policiers inculpés, elle a adopté un comportement indigne; que, selon elle, il en va d'autant plus ainsi qu'elle a pu reprendre son service pendant huit jours avant de subir la mesure attaquée laquelle est prévue pour une durée dont le terme est laissé à la discrétion de l'autorité;

Considérant que le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel parce qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse et l'instruction du dossier; que sa recevabilité est soumise à la double condition de l'imminence d'un péril causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence du demandeur à prévenir le dommage et à saisir le Conseil d'État;

Considérant que la diligence dont a fait preuve la requérante n'est pas contestée; que le recours à la procédure d'extrême urgence se justifie dès lors que l'acte attaqué devrait, en principe, épuiser ses effets à court terme; qu'il est aléatoire qu'un arrêt, prononcé selon les règles de la procédure ordinaire en référé administratif, puisse intervenir avant l'expiration de la mesure attaquée; que le recours à la procédure d'extrême urgence paraît également acceptable compte tenu du contexte de l'affaire, de sa médiatisation et des conséquences immédiates qu'engendre l'acte attaqué pour la requérante; que le recours à la procédure d'extrême urgence est, par conséquent, justifié;

Considérant que le moyen unique de la requête est pris de la violation "des articles 10 et 11 de la Constitution, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, principalement ses articles 2 et 3, du principe général de motivation des actes administratifs, de l'erreur, de l'inexactitude, de la contrariété dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe d'impartialité, du principe exprimé par l'adage audi alteram partem, du principe qui veut interdire toute sanction disciplinaire déguisée et de l'excès de pouvoir"; que ce moyen unique comprend deux branches; que, dans la première branche, la requérante fait principalement valoir qu'une décision administrative individuelle doit énoncer les considérations de droit et de fait qui lui servent de fondement, ces considérations devant être adéquates et ne pas receler de contradiction ou d'erreur manifeste d'appréciation; qu'elle estime que la décision attaquée est contradictoire dès lors que la dispense de service lui a été accordée pour assurer sa défense, que son audition a eu lieu le 5 juillet dernier et que, depuis, elle aurait dû reprendre du service; qu'elle souligne à ce propos que la première dispense de service n'était prévue que jusqu'au 2 juillet 2010, date prévue initialement pour son audition et s'achevait après cette audition; qu'elle en conclut qu'il y a une contradiction entre les motifs de la décision attaquée, à savoir lui permettre de préparer sa défense, et son dispositif qui étend la dispense de service au-delà de son audition, jusqu'à ce qu'une décision soit prise par la ministre dans son dossier; que, dans la seconde branche du moyen unique, elle considère que sa dispense de service est fondée sur des motifs fallacieux et vise à se substituer à une suspension provisoire ou à aboutir à une sanction disciplinaire déguisée; que, selon elle, elle se caractérise par une violation flagrante de ses droits de la défense, n'ayant pas pu s'exprimer sur la mesure ainsi décidée; qu'elle soutient qu'il ne peut s'agir d'une mesure de suspension provisoire prise dans l'urgence dès lors qu'elle n'a pas été convoquée à une audition "sans délai" après l'adoption de la mesure attaquée; qu'elle en conclut que quelle que soit la qualification de la mesure attaquée, le principe audi alteram partem n'a pas été respecté;

Considérant que la partie adverse répond qu'il s'agit bien d'une dispense de service qui a été prise sur la base des dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police et que cette dispense de service ne préjudicie en rien la requérante dès lors que son statut tant administratif que pécuniaire reste inchangé; qu'elle ajoute que le Conseil d'État, dans son arrêt n/ 202.379 du 25 mars 2010, n'a pas critiqué le recours à la dispense de service alors que celle-ci était également prise en vue de l'audition de la requérante dans le cadre de la procédure de suspension provisoire et jusqu'à ce qu'intervienne la décision de la Ministre de l'Intérieur;

Considérant d'office, que la mesure attaquée est qualifiée de dispense de service; que toutefois au regard de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police, les dispenses de service sont régies comme suit :

" Art.I.I.1 21/ "dispense de service " : l'autorisation donnée au membre du personnel par l'autorité compétente pour que celui-ci puisse pendant les heures durant lesquelles il est programmé de service être absent pour une durée déterminée";

" Art.VIII.II.4 Hormis les cas de force majeure, le membre du personnel ne peut s'absenter de son service s'il n'a obtenu au préalable un congé, un repos ou une dispense de service";

"Art. VIII.IV.10 Des dispenses de services sont octroyées aux membres du personnel pour les activités suivantes :

1/ le changement de résidence ordonné dans l'intérêt du service, lorsque ce changement entraîne l'intervention de l'État ou de la commune ou de la zone pluri communale dans les frais de déménagement : pour la durée nécessaire;
2/ (...);
3/ la convocation comme témoin devant une juridiction ou comparution personnelle ordonnée par une juridiction dans des affaires qui n'ont pas de liens avec l'exécution du service : pour la durée nécessaire;
4/ l'exercice des fonctions de président, d'assesseur ou de secrétaire d'un bureau de vote ou d'un bureau de dépouillement : le temps nécessaire avec un maximum de deux jours ouvrables;
5/ le don de sang, de plaquettes ou de plasma sanguin : selon les modalités fixées par le ministre de la Fonction publique fédérale;
6/ les rappels des réservistes de l'armée;
7/ l'interview visée à l'article VI.II.21, alinéa 1er, 2/, les test ou épreuves d'aptitude visés à l'article VI.II.21, alinéa 1er, 6/, et la comparution devant une commission de sélection visée à la partie VI;
8/ les activités d'intérêt général déterminées par, selon le cas, le chef de corps ou le commissaire général : pour la durée fixée en l'espèce.

Les activités visées à l'alinéa 1er, 8/, peuvent, sur décision du chef de corps ou, selon le cas, du commissaire général être entièrement ou partiellement comptabilisées comme prestations de service;";

qu'il ressort de ces dispositions qu'une dispense de service pour préparer une audition dans le cadre d'une procédure de suspension préventive n'est pas en tant que telle

prévue et qu'en tout état de cause, elle est octroyée pour une période déterminée et à la faveur de l'agent; qu'en l'espèce, la mesure attaquée a été décidée pour une période dont la durée n'a pas été précisée et sans que l'agent ne l'ait sollicitée; que, prima facie, la mesure attaquée ne peut être qualifiée de dispense de service et ne peut donc avoir pour base légale les dispositions précitées; qu'en conséquence, la mesure attaquée est une simple mesure d'ordre intérieur prise dans l'intérêt du service;

Considérant qu'une telle mesure d'ordre intérieur n'est en principe pas susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État; que pour en juger autrement, le Conseil d'État tient compte, d'une part, de l'importance de la décision et de ses effets sur son destinataire et, d'autre part, des motifs qui l'ont justifiée, notamment en vérifiant si elle a été adoptée en raison du comportement de l'agent; que si la mesure attaquée a été prise, en l'espèce, pour permettre à la requérante de préparer sa défense pour son audition du 5 juillet dernier, elle l'a également été pour l'écarter du service jusqu'à ce qu'une décision de la ministre intervienne sur la demande de suspension préventive; qu'ainsi, la mesure est prise en raison du comportement de la requérante et de la compatibilité de celui-ci avec l'intérêt du service; que, si elle n'affecte ni sa position administrative, ni son traitement, ni d'autres avantages statutaires, elle modifie radicalement ses conditions de travail, puisqu'elle empêche l'intéressée d'exercer quelque fonction que ce soit; qu'une telle mesure dépasse le cadre d'une simple mesure d'ordre intérieur et constitue un acte susceptible de recours;

Considérant, sur les deux branches du moyen réunies, que l'acte attaqué mentionne que la prolongation de la "dispense de service" est prévue "jusqu'au moment où la Ministre de l'Intérieur prendra position dans le cadre de votre dossier"; qu'une telle motivation est insuffisante au regard des exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs dans la mesure où elle n'expose pas les motifs qui justifient une telle prolongation; que, par ailleurs, comme il a été dit ci-avant, la mesure attaquée est une mesure d'ordre intérieur prise en raison du comportement de la requérante et qui lui cause grief; que, dans ces conditions, cette dernière aurait dû être préalablement entendue, cette audition étant distincte de celle intervenue pour la procédure de la suspension préventive; que le principe audi alteram partem a été méconnu; que le moyen unique y compris celui pris d'office sont, en conséquence, jugés sérieux à ce stade de la procédure;

Considérant, quant au risque de préjudice grave et difficilement réparable, que la requérante fait observer que depuis le début du mois de juin 2006, moment où une information judiciaire a été ouverte par le parquet de Bruxelles à l'encontre de certains membres de la police des chemins de fer, elle a continué à exercer ses fonctions

de manière normale sans qu'aucun reproche ne lui soit adressé; qu'elle estime que la mesure attaquée intervient à contretemps étant liée à la publication dans la presse de plusieurs articles faisant état de ce que 14 fonctionnaires de police affectés à la police des chemins de fer étaient inculpés; qu'elle explique que cette mesure est de nature à porter gravement atteinte à sa réputation et à lui faire perdre la confiance de tous ceux qui n'avaient pas hésité à témoigner en sa faveur dans le cadre de la procédure en suspension provisoire devant la Ministre de l'Intérieur; qu'elle cite certains arrêts du Conseil d'État à l'appui de son point de vue et affirme que la mesure attaquée nuit également à son honneur et à sa réputation sur le plan familial et de sa vie privée; que, selon elle, il en va d'autant plus ainsi que la mesure attaquée intervient immédiatement après qu'elle eut été réintégrée dans ses fonctions;

Considérant qu'en raison de son caractère temporaire et non disciplinaire, une mesure d'ordre intérieur ne cause pas, en principe, de préjudice grave difficilement réparable; qu'il en va différemment lorsqu'une telle mesure se fonde sur le comportement de l'agent concerné; que tel est le cas en l'espèce dans la mesure où la requérante a pu réintégrer son service à la suite de l'arrêt n/ 205.418, précité et que quelques jours après, elle en a été écartée sans savoir pourquoi et sans avoir pu faire valoir son point de vue; qu'une absence totale de motivation formelle de l'acte attaqué permet toutes les suppositions quant au comportement de la requérante; que, dans ces conditions, le risque de préjudice grave difficilement réparable doit être tenu pour établi, le recours en suspension constituant le seul recours effectif qui soit à la disposition de la requérante;

Considérant que les conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D É C I D E :

Article 1er.

Est suspendue l'exécution de la décision du CPD Johan DE PAEPE, chef de service faisant fonction, du 1er juillet 2010, notifiée le 5 juillet 2010, par laquelle il décide de prolonger la dispense de service accordée à Anne FLAMENT "jusqu'au moment où la Ministre de l'Intérieur prendra position dans le cadre de (son) dossier".

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quatorze juillet deux mille dix par :

Mmes	VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

M.- Chr. MALCORPS. P. VANDERNACHT.