CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 215.364 du 27 septembre 2011

A.201.762/VIII-7804

En cause : **GOFFAUX** Francis**,**
ayant élu domicile chez
Mes Olivier LOUPPE et
Jean LAURENT, avocats,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles,

contre :

1. le bourgmestre de Jemeppe-sur-Sambre,

2. la zone de police Jemeppe-sur-Sambre 5308,
ayant élu domicile chez
Me Jean-Pierre LOTHE, avocat,
rue Danhaive 6
5002 Saint-Servais.

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

Vu la requête introduite le 19 septembre 2011 par Francis GOFFAUX tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision prise le 16 septembre 2011 par le bourgmestre de Jemeppe-sur-Sambre de le suspendre par mesure d'ordre à dater du 16 septembre 2011 pour une durée de quatre mois;

Vu l'ordonnance du 20 septembre 2011 convoquant les parties à l'audience publique du 23 septembre 2011;

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

Entendu, en son rapport, M^me^ DÉOM , conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Mes Olivier LOUPPE et Jean LAURENT, avocats, comparaissant pour la partie requérante et Me Jean-Pierre LOTHE, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, M. LANGOHR, auditeur 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 se présentent résumés comme suit :

1. Le requérant est commissaire divisionnaire et chef de corps de la police locale de Jemeppe-sur-Sambre depuis le 1er avril 2002. Lors du renouvellement de son mandat en 2007, ses prestations ont donné lieu à des appréciations favorables.

2. Par un courrier du 8 septembre 2011, le procureur du Roi de Namur fait savoir au président de la zone de police qu'à la suite d'un rapport rédigé par Frédéric HENRY, directeur des opérations de la zone de police et adjoint au requérant, un dossier répressif est ouvert à l'encontre de ce dernier ainsi que de l'inspecteur Georges CAMBRON du chef d'abus de confiance. Ce courrier ne précise pas davantage la nature des faits en cause, mais mentionne que le dossier est actuellement en cours d'information et que la zone de police est autorisée à utiliser les pièces de la procédure à des fins disciplinaires et administratives.

Selon les indications figurant dans la presse, les faits en cause concerneraient une commande de pantalons pour motards, dont on soupçonnerait qu'ils ne sont pas destinés à être utilisés pour les besoins du service.

La partie adverse se voit confirmer, le même jour, qu'à la suite de procès-verbaux rédigés par le requérant, le Parquet a ouvert un dossier en cause de Frédéric HENRY.

3. Le 9 septembre 2011, en soirée, le requérant reçoit en mains propres un courrier par lequel le bourgmestre de Jemeppe-sur-Sambre, président du collège de police, l'informe de l'éventualité d'un écartement provisoire de ses fonctions et le convoque pour une audition à cet effet, le 13 septembre à 9 h. Le courrier du procureur du Roi est joint à cette convocation.

4. Le conseil du requérant demande la production du dossier administratif et sollicite un report de l'audition, en proposant la date du jeudi 15 septembre tout en indiquant qu'il reste à la disposition du bourgmestre pour convenir d'une autre date si nécessaire. Il lui est répondu que la seule information sur laquelle se fonde la convocation est la lettre du procureur du Roi et que l'audition est maintenue au 13 septembre, à 9 h. Le requérant comparaît, assisté d'un délégué syndical, son conseil n'ayant pu être présent. Il sollicite à nouveau, en vain, le report de l'audition. La teneur de celle-ci est consignée dans un procès-verbal qu'il n'est pas invité à signer.

5. L'acte attaqué lui est notifié le 16 septembre vers 18 h. Il est motivé notamment comme il suit :

" (…) Conformément à l'article 59 de la loi du 13 mai 1999 sur la fonction de police, il appartient au bourgmestre - président de la zone de police - de décider d'une mesure d'écartement provisoire des fonctions à l'égard d'un membre de la police locale qui fait l'objet d'une information judiciaire.

Dans le strict respect de la présomption d'innocence dont vous bénéficiez et dans l'intérêt du bon fonctionnement de la zone de police compromis par les plaintes réciproques de deux commissaires dirigeants de la zone, dans le respect du principe d'impartialité et de neutralité qu'impose la poursuite des enquêtes pénales en cours qui doivent se dérouler dons des conditions objectives, et dans l'attente de connaître les suites que Monsieur le Procureur du Roi de Namur réservera à ces dossiers, je prends la décision de vous écarter du service, par mesure d'ordre, de manière provisoire, prenant cours ce 16 septembre 2011 pour une durée de quatre mois, éventuellement renouvelable, en raison de l'information répressive dont vous faites l'objet".

6. La partie adverse suspend provisoirement, le même jour, et pour des motifs similaires, Frédéric HENRY et Georges CAMBRON. Les faits de la cause sont évoqués de manière détaillée dans la presse locale;

Considérant que l'acte attaqué a été adopté par Joseph DAUSSOGNE en qualité d'organe de la zone de police; qu'il y a lieu de le mettre hors cause;

Considérant, quant au recours à la procédure d'extrême urgence, que la suspension décidée par l'acte attaqué produit ses effets immédiatement et pour quatre mois; que les délais de la procédure ordinaire en référé n'assureraient pas au requérant la possibilité d'obtenir une décision avant que l'acte attaqué ait cessé de produire ses effets; que le requérant a fait diligence pour saisir le Conseil d'État; que le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié;

Considérant que la partie adverse conteste le risque de préjudice grave et difficilement réparable; qu'elle estime que le requérant s'est lancé dans une "guerre sans merci" et relève les propos tenus par Georges CAMBRON lors de son audition; qu'elle en déduit que le préjudice allégué provient des multiples attaques échangées

entre les protagonistes; qu'elle souligne que la médiatisation du dossier n'est pas due à son propre fait;

Considérant que le fait d'être écarté temporairement de ses fonctions, même sans retenue de traitement, emporte par lui-même un certain préjudice moral et professionnel; que, dans les circonstances de la cause, ce préjudice s'accompagne d'une atteinte à l'honorabilité du requérant, puisque son écartement sera nécessairement interprété comme un désaveu de l'autorité compétente à l'égard du chef de corps et dès lors comme l'indice de suspicions graves à son égard; qu'il en va d'autant plus ainsi que l'acte attaqué ne comporte aucune précision quant aux faits qui lui sont reprochés; que la décision s'inscrit dans le contexte d'un conflit de personnes largement médiatisé, sans qu'il soit établi que le requérant serait lui-même exclusivement à l'origine de cette médiatisation; que, s'il est vrai que les diverses péripéties de ce conflit ont déjà engendré une dégradation du climat de travail, l'acte attaqué y ajoute un élément distinct, émanant de l'autorité publique et portant un discrédit professionnel sur le requérant; que, dans de telles circonstances, l'exécution de l'acte attaqué occasionne un préjudice grave qu'un arrêt d'annulation ne suffirait pas à réparer; que le risque de préjudice grave et difficilement réparable est établi;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 29 et 59 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, du principe général de respect des droits de la défense, du principe du contradictoire et du principe général de droit de la présomption d'innocence, du principe d'audition préalable selon l'adage "audi alteram partem", du principe de bonne administration et d'administration raisonnable et d'équitable procédure, de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, notamment de ses articles 2 et 3, et du principe d'égalité et de non discrimination; qu'il expose qu'aucune des conditions formelles et garanties prévues par le principe de l'audition préalable n'a été respectée en l'espèce, notamment dès lors qu'aucune demande de report de l'audition n'a été admise alors que l'acte attaqué n'a pourtant été adopté que le 16 septembre; qu'il relève que Frédéric HENRY a, au contraire, obtenu un report de quelques heures de son audition; qu'il souligne également que la convocation ne mentionnait pas les faits précis sur lesquels la partie adverse entendait fonder son appréciation;

Considérant que la partie adverse répond que le bref délai dans lequel l'audition a été organisée se justifiait par la nécessité de faire preuve de célérité et de réagir sans retard à une situation qui exposait le personnel de la zone à des sollicitations et pressions de "chaque camp"; qu'elle invoque le risque, si elle reportait l'audition, de se voir reprocher d'avoir trop tardé pour pouvoir encore constater que la présence du requérant était incompatible avec l'intérêt du service; qu'elle constate que

le requérant savait qu'il pouvait être assisté d'un avocat puisqu'il a demandé un report à cette fin; qu'elle fait encore valoir que la suspension provisoire n'est pas une mesure disciplinaire et qu'elle ne met en cause aucune notion de culpabilité; qu'elle considère qu'il importe peu que les procès-verbaux à l'origine de l'information judiciaire émanent d'un collègue hostile, le requérant ayant lui-même rédigé des rapports à l'encontre de plusieurs collègues; que, selon elle, ces plaintes réciproques et l'hostilité ambiante, mise en lumière lors des auditions, témoignent à elles seules de la mise en danger du service et de la nécessité d'éclaircir la situation; qu'elle invoque l'apaisement nécessaire tant au bon déroulement des diverses informations judiciaires qu'à la continuité du service; qu'enfin, elle produit un courrier du 19 septembre 2011 par lequel le procureur du Roi lui fait savoir qu'il ne peut communiquer les pièces du dossier à l'information, ces pièces se trouvant entre les mains du comité P; qu'elle invoque le fait que les numéros de notice des dossiers ouverts au Parquet permettaient d'identifier le type d'infraction concerné;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 59 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, du principe de bonne administration et d'administration raisonnable, du principe de loyauté, du principe de confiance légitime et du principe d'équitable procédure, du devoir de minutie, de l'absence d'éléments matériellement exacts, pertinents et légalement susceptibles d'être pris en considération, de l'absence, de l'erreur, de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la méconnaissance du principe de proportionnalité, de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, notamment de ses articles 2 et 3, du principe général de motivation, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir; qu'il rappelle que la suspension provisoire doit expliquer en quoi et pourquoi l'intérêt du service nécessite l'éloignement du membre du personnel; qu'il estime que la partie adverse devait fonder son analyse sur des faits précis et circonstanciés et procéder à une appréciation au cas par cas; qu'il souligne que la partie adverse avait connaissance de l'existence de plaintes croisées depuis plusieurs semaines, ces éléments étant évoqués dans la presse locale, et que le fait de déposer une plainte est un droit et ne peut raisonnablement être appréhendé comme justifiant d'écarter son auteur du service; qu'au demeurant, il observe que la suspension des intéressés ne peut pas remédier à l'existence de ces plaintes croisées et qu'aucune considération précise ne permet de comprendre en quoi l'intérêt du service impliquerait la nécessité de suspendre deux tiers de l'effectif de la direction de la zone de police; qu'enfin, il constate qu'aucune des contestations qu'il a soulevées lors de son audition n'a été rencontrée et que l'acte attaqué ne comporte aucune motivation quant à la durée de la suspension prononcée;

Considérant que la partie adverse répond que l'acte attaqué est explicite quant aux nécessités de l'intérêt du service, puisqu'il énonce que le bon fonctionnement de la zone de police est "compromis par les plaintes réciproques de deux commissaires dirigeants de la zone" et qu'il y a lieu de sauvegarder ce "qu'impose la poursuite des enquêtes pénales en cours, qui doivent se dérouler dans des conditions objectives"; qu'elle estime indéniable que le service est perturbé et souligne qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur la crédibilité des plaintes réciproques; qu'elle conclut que la motivation n'est pas stéréotypée et que la décision critiquée est fondée sur l'existence d'un climat détestable au sein du personnel de la zone et dans lequel le requérant a sa part tant comme "accusé" que comme "plaignant";

Considérant, sur les deux moyens réunis, que l'acte attaqué ne constitue pas une simple mesure d'organisation du service destinée à rétablir un climat de travail particulièrement perturbé, mais une suspension provisoire de quatre mois; que, selon la jurisprudence et la doctrine, la suspension provisoire est une mesure d'ordre qui ne permet à l'administration d'éloigner provisoirement et temporairement un agent du service que si les agissements ou le comportement de celui-ci sont de nature à nuire à l'intérêt du service ou à sa réputation; qu'il s'ensuit, de manière générale, qu'un reproche doit être adressé à l'agent intéressé ou qu'il doit exister des raisons sérieuses de penser qu'il aurait commis une faute disciplinaire ou pénale, sans que l'existence de cette faute soit établie avec certitude; que l'article 59, alinéa 1er, de la loi du 13 mai 1999 précitée ne déroge pas à la règle générale dès lors qu'il subordonne l'adoption d'une mesure de suspension provisoire à une double condition, étant, d'une part, que des poursuites disciplinaires ou pénales soient engagées et, d'autre part, que l'intérêt du service soit affecté; que l'autorité administrative dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier si l'agent intéressé est personnellement visé par l'information et l'instruction judiciaire, si les faits dénoncés sont en relation directe avec l'exercice des fonctions et si leur commission supposée est susceptible de perturber le fonctionnement du service;

Considérant qu'en l'espèce, l'autorité disciplinaire a fondé sa décision sur l'existence d'une information judiciaire, tout en se désintéressant des faits à l'origine de celle-ci; qu'elle s'est prononcée sans chercher à prendre connaissance des pièces du dossier répressif auxquelles, pourtant, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, le procureur du Roi l'avait autorisée à accéder, ni à éclaircir d'aucune autre manière la portée des accusations formulées à l'encontre du requérant; qu'elle n'a donc pu prendre en considération ni la nature des faits, ni l'ampleur des indices de culpabilité qui pouvaient exister à sa charge au stade d'une simple information; qu'elle n'a par conséquent pas pu apprécier si l'ouverture de cette information justifiait l'écartement

du requérant dans l'intérêt du service; que, par ailleurs, elle n'a nullement exprimé l'intention d'entamer une procédure disciplinaire à charge du requérant, ni pour les faits visés par l'information judiciaire, ni pour d'autres faits; qu'elle a jugé que l'existence et l'origine des informations judiciaires suffisaient à établir que la présence effective du requérant, comme de ses deux collègues, était incompatible avec l'intérêt de la zone, étant révélatrices de l'impossibilité de maintenir les intéressés en service en raison du climat instauré du fait des dénonciations mutuelles; que, ce faisant, la partie adverse a méconnu la portée de l'article 59, alinéa 1er, de la loi précitée et manqué à l'obligation de motivation formelle; que le requérant n'a pu, dans de telles conditions, s'expliquer utilement; qu'en outre, le délai d'un jour ouvrable séparant la convocation de l'audition, est insuffisant, d'autant plus qu'aucune urgence particulière n'était constatée; que les deux moyens sont sérieux;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif sont réunies; que la demande de suspension doit être accueillie,

D É C I D E :

Article 1er.

Le bourgmestre de Jemeppe-sur-Sambre est mis hors cause.

Article 2.

Est suspendue l'exécution de la décision prise le 16 septembre 2011 par le bourgmestre de Jemeppe-sur-Sambre de suspendre provisoirement Francis GOFFAUX.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

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 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIIIe chambre des référés, le vingt-sept septembre deux mille onze par :

M^me^	DÉOM,	conseiller d'État, président f.f.,
M^me^	VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE. D. DÉOM.