CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 216.959 du 20 décembre 2011

A.201.069/VIII-7723

En cause : **MOUSQUET** Frédéric,
ayant élu domicile chez
Me Geoffroy GENERET, avocat,
boulevard de la Cambre 27
1000 Bruxelles,

contre :

la zone de police 5311 des Trois Vallées,
représentée par son collège de police,
ayant élu domicile chez
Me Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

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

Vu la requête unique introduite le 13 juillet 2011 par Frédéric MOUSQUET tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "la décision du 13 mai 2011 par laquelle le Chef de corps de la partie adverse a réaffecté le requérant au sein du Service proximité à COUVIN, dans une fonction d'adjoint au Directeur de la proximité", 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. LANGOHR, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 17 novembre 2011, convoquant les parties à comparaître le 20 décembre 2011;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me Geoffroy GENERET, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Bertrand HEYMANS, loco Me Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. LANGOHR, auditeur;

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 comme suit :

1. Le requérant, commissaire de police, occupait, jusqu'à l'adoption de l'acte attaqué, la fonction de chef du service enquêtes et recherches (SER) de la zone de police des Trois Vallées.

2. Le 19 mai 2010, le chef de corps de la partie adverse lui adresse une note de remarques constituant un "dernier avertissement".

3. Le 8 juin 2010, le requérant répond à cette note par un mémoire circonstancié.

4. Le 21 décembre 2010, deux inspecteurs du service intervention de la partie adverse rédigent un rapport relatif à un accident avec dégâts matériels et délit de fuite survenu le 17 décembre précédent et impliquant le requérant.

5. À une date indéterminée, ces deux inspecteurs font part, au procureur du Roi de Dinant, de leur crainte pour leur carrière, leur sécurité et leurs biens à la suite de menaces qui auraient été proférées par le requérant en raison de leur intervention le 21 décembre 2010.

6. Le 23 février 2011, le requérant est entendu par des membres du service d'enquêtes du Comité permanent de contrôle des services de police (Comité P), lesquels entendent également plusieurs collègues du requérant dans le courant du même mois au sujet, notamment, des menaces qu'il aurait proférées à l'encontre des deux inspecteurs ayant rédigé le rapport relatif à son accident.

7. Le 6 avril 2011, le chef de corps de la partie adverse prend la décision de le réaffecter au sein du service de Proximité à Couvin dans une fonction d'adjoint au directeur de la Proximité.

8. Le 27 avril 2011, le procureur du Roi de Dinant informe la partie adverse de ce que l'affaire relative aux événements du 17 décembre 2010 sera bientôt fixée devant le tribunal de police et de ce que le dossier ouvert à l'encontre du requérant relativement à son comportement à l'égard de certains de ses collègues a été classé sans suite, et communique les pièces y relatives.

9. Le 29 avril 2011, le requérant dépose un mémoire en défense relatif à la décision prise par le chef de corps le 6 avril précédent.

10. Le 6 mai 2011, il est entendu par le chef de corps lequel prend, le 13 mai 2011, la mesure suivante, qui constitue l'acte attaqué :

" 1. Faits

Le 19 mai 2010, j'ai rédigé une note de remarque dont vous avez eu copie concernant des manquements relatifs à votre statut de commissaire et de chef du SER.

Le 17 décembre 2010, vous avez été impliqué dans un accident de roulage dans le cadre de votre vie privée. Suite aux signes d'ivresse constatés par le service qui s'est rendu sur place, j'ai été avisé des faits et des instructions précises ont été données aux membres du personnel.

Lors de vos contacts avec ces membres du personnel et les jours suivants les faits, vous avez fait preuve d'un comportement inadapté que vous avez reconnu en ma présence. Une enquête du Comité P a été initiée par le Procureur du Roi.

Le 25 janvier 2011, un dossier concernant du travail au noir a été initié par la zone de police. Des informations concernant ce dossier ont été communiquées à au moins une personne impliquée dans cette affaire. Votre attitude dans les semaines qui ont suivi ce dossier a ébranlé ma confiance.

Un dossier pour violation du secret professionnel est ouvert à charge d'inconnu.

2. Motivation

Vu tous ces éléments, ma confiance en vous est ébranlée.

Vu que les faits successifs entraînent un mauvais fonctionnement du service SER.

Vu qu'un dossier judiciaire concernant une violation du secret professionnel est en cours.

Vu que le Procureur du Roi ne s'est pas opposé à cette mesure suite à une entrevue le 5 avril 2011 à 1130 Hrs.

3. Décision

Afin d'assurer le bon fonctionnement du service et de ramener la sérénité au sein de la zone de police, en ma qualité de Chef de corps, je vous réaffecte au sein du service de Proximité à COUVIN, dans une fonction d'adjoint au Directeur de la Proximité sans qu'il ne soit porté atteint à vos droits statutaires ou aux prérogatives liées à votre grade actuel.

Cette mesure sera effective dès la prise de connaissance du présent.

4. Droits de la défense

Le 2 mai 2011, vous m'avez remis un mémoire en défense dans lequel vous souhaitez être entendu.

Le 6 mai 2010, vous êtes entendu en compagnie de votre défenseur dans mon bureau.

Décision après audition et examen du mémoire

Au vu des arguments avancés dans votre mémoire de défense :

Point II premier moyen A :

Il s'agit d'une erreur de plume due à l'utilisation des documents-types mis à la disposition de la police locale par DGS et qui n'ont pas été actualisés. Je confirme que je suis toujours bien Chef de corps de la Zone de police des 3 vallées.

Point II premier moyen B :

La décision prise l'a été suite à une analyse minutieuse de la situation (entretien avec le CP MOUSQUET et les membres du personnel en désaccord, entretien avec des membres du SER, analyse des dossiers disponibles, entretien avec le Procureur du Roi).

Sur tous les faits relevés au point 1 du présent, le Commissaire MOUSQUET a pu s'expliquer.

Soit par un mémoire (note de remarque), soit dans ses déclarations judiciaires (dossier ivresse et dossier violation du secret professionnel), soit dans sa déclaration devant le Comité P en ce qui concerne son comportement inadapté vis-à-vis du personnel.
A chaque fois une copie de sa déclaration lui a été fournie.

Point II deuxième moyen A.

Ma décision a été prise après un examen minutieux de toutes les pièces en ma possession et après avoir recueilli les déclarations verbales des membres du personnel, dont je tairai les noms pour éviter des dissensions au sein de la Zone de police.

En outre, s'agissant d'un membre du SER, le Procureur du Roi a été consulté.

Point II deuxième moyen B.

Il s'agit bien d'une mesure d'ordre et non pas d'une sanction disciplinaire puisque la réaffectation n'existe pas en matière de discipline.

Cette mesure a été prise pour faire disparaître les tensions existant au sein de la zone de police et plus particulièrement au sein du SER suite, notamment, aux plaintes incessantes du CP MOUSQUET concernant les faits du 17/12/2010 auprès de certains membres de son équipe mais également auprès des autres services.

Point II troisième moyen.

Il s'agit bien d'une mesure d'ordre prise en dehors de toute procédure disciplinaire actuelle ou future, motivée par une accumulation de comportements de l'intéressé et qui ont entraîné une dégradation de l'ambiance de travail au sein de la Zone et

notamment du SER, et qui, pris individuellement auraient pu être traités par tout autre moyen (discipline, évaluation, ...).

Point III le préjudice.

La mesure d'ordre ne prive pas le Commissaire MOUSQUET de ses droits statutaires.

Le retrait de son indemnité mensuelle pour frais réels d'enquête peut être compensé par des prestations de WE que l'intéressé ne réalisait pas à la SER. Une programmation de prestations de WE lui a d'ailleurs été proposée d'emblée par la DRH, programmation pour laquelle il ne s'est toujours pas prononcé (16 hres de prestation Prox. de WE équivalent à l'indemnité mensuelle SER).

En ce qui concerne la prime de garde, l'intéressé n'en est pas privé puisqu'il assurait auparavant la garde SER et la garde OPA simultanément et qu'il continue à prester cette dernière.

Si préjudice financier il y a, c'est bien la zone qui le subit étant donné que nous devons supporter financièrement le remplacement du Commissaire MOUSQUET dans sa garde SER soit une charge budgétaire d'environ 430 euros/mois (1 semaine + 1 WE de garde en moyenne/mois).

Au vu des points développés lors de votre audition :

Point 3) :

S'agissant ici de l'accumulation de comportements de l'intéressé, dont le dernier a été porté à ma connaissance le 4 avril 2011 dans le cadre du dossier de violation du secret professionnel qui se trouve toujours pendant, la décision a été prise immédiatement après cette prise de connaissance.

Les autres points ayant été développés ci-dessus.

En conséquence de quoi, après avoir pris connaissance du mémoire de défense et avoir entendu le Commissaire MOUSQUET, dans un souci de maintenir le calme au sein de la Zone de police et la cohésion au sein du SER.

(…)".

11. Le 28 juin 2011, le collège de police de la partie adverse propose d'infliger au requérant la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de 10% durant deux mois en raison de son comportement du 17 décembre 2010 et des propos qu'il a tenus lors de sa reprise de service;

Considérant que selon la partie adverse, l'acte attaqué est une simple mesure d'ordre intérieur qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat à moins que cette mesure ne se fonde sur un reproche adressé à l'agent, qu'il s'agisse d'une sanction disciplinaire déguisée ou qu'elle ait des répercussions sur la manière de servir de celui-ci; qu'elle prétend qu'en l'espèce il ne s'agit pas d'une sanction déguisée au motif qu'elle a décidé l'entame d'une procédure disciplinaire pour ces mêmes faits et soutient que ce ne sont pas des griefs disciplinaires ni des méconduites, fussent-elles graves, mais un comportement

inadapté lors des contacts du requérant avec les membres du personnel ayant entraîné un mauvais fonctionnement du service SER qui l'a conduite à adopter l'acte attaqué; qu'elle affirme que ce sont les problèmes relationnels avec ses collègues directs qui ont fondé la mutation du requérant;

Considérant que la question de savoir si une mesure déterminée constitue une simple mesure d'ordre intérieur, ou si elle doit être qualifiée d'acte causant grief, doit être examinée concrètement dans chaque cas; qu'un changement d'affectation constitue en règle générale une mesure d'ordre intérieur, non susceptible de recours, prise dans l'intérêt du service; que cependant, une telle mesure peut, eu égard aux circonstances particulières de la cause, être susceptible de faire l'objet d'un recours au Conseil d'État lorsqu'elle a des répercussions défavorables sur la manière d'exercer ses fonctions par l'intéressé ou bouleverse de manière importante le cadre de travail de celui-ci voire lorsqu'elle constitue une sanction déguisée, mais également lorsqu'elle a été prise en raison de son comportement, que ce comportement puisse ou non être qualifié de fautif;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier administratif et de l'acte attaqué que la mesure litigieuse a été adoptée en raison d'un comportement inadapté du requérant et d'attitudes qui ont engendré une perte de confiance dans le chef de la partie adverse; que toutefois, la mesure ne peut être qualifiée de sanction disciplinaire déguisée dès lors qu'elle ne repose pas sur une intention de punir le requérant mais de l'éloigner de son service d'origine en raison d'un climat difficile au sein de celui-ci; que, cependant, la mesure attaquée modifie de manière importante les conditions de travail du requérant dès lors qu'elle lui retire la direction d'un service dont, en outre, elle le détache pour l'adjoindre à un directeur d'un autre service; que sur la base de ces circonstances, l'acte attaqué est susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant que l'auditeur a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, estimant que le premier moyen de la requête peut être traité dans le cadre de la procédure en débats succincts;

Considérant que le premier moyen est pris de la violation du devoir de minutie, de l'obligation de procéder à un examen particulier et complet de l'espèce, du principe audi alteram partem, du principe de la motivation interne, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir; que le

requérant rappelle que l'objet d'une mesure d'ordre intérieur est essentiellement centré sur la préservation du bon fonctionnement du service public et qu'une telle mesure n'est adéquatement motivée qu'à condition que ses motifs exposent clairement en quoi le maintien de l'agent dans son affectation actuelle nuirait à l'intérêt du service et en quoi, a contrario, son déplacement serait susceptible de servir cet intérêt; qu'il estime qu'en l'espèce, l'acte attaqué repose sur l'affirmation selon laquelle les trois faits qui lui sont reprochés, à savoir la note de remarques du 19 mai 2010, les événements du 17 décembre 2010 et une prétendue divulgation du contenu d'un dossier, seraient de nature à entraîner un mauvais fonctionnement du service et à ébranler la confiance que le chef de corps avait placé en lui sans cependant expliquer en quoi ces faits "auraient pour conséquence de perturber irrémédiablement le fonctionnement du service"; qu'il soutient avoir interrogé le chef de corps à ce sujet dans son mémoire en défense du 29 avril 2011 où il observait qu'il n'avait pas pris la peine de procéder, entre autre, à l'audition des personnes travaillant au SER; qu'il relève qu'en réponse à cette objection, l'auteur de l'acte a indiqué dans celui-ci que "[sa] décision a été prise après un examen minutieux de toutes les pièces en [sa] possession et après avoir recueilli les déclarations verbales des membres du personnel, dont [il tait] les noms pour éviter des dissensions au sein de la zone"; qu'il doute que ces témoignages aient été effectivement recueillis et reproche au chef de corps de ne pas les lui avoir communiqués; qu'il en déduit une violation du principe audi alteram partem et plus particulièrement du droit pour l'administré de prendre connaissance de l'ensemble du dossier; qu'il prétend que la perte de confiance dont l'auteur de l'acte attaqué fait état n'est pas adéquatement motivée et reposerait, en outre, sur des motifs de fait inexacts; qu'il précise que cette perte de confiance serait, suivant l'acte attaqué, essentiellement motivée par la divulgation d'informations confidentielles contenues dans un dossier ouvert auprès de la partie adverse pour du "travail au noir"; qu'il conteste ce fait et s'étonne que l'auteur de l'acte attaqué n'hésite pas à lui attribuer, sans réserve, la paternité de faits qui font pourtant l'objet d'une information judiciaire ouverte contre "X"; qu'enfin, selon lui, l'administration est astreinte à un devoir de minutie dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et ce devoir impose à l'autorité de veiller, avant d'arrêter une décision, à recueillir toutes les données utiles de l'espèce et à les examiner soigneusement, afin de pouvoir prendre une décision en pleine et entière connaissance de cause; qu'il soutient qu'en l'espèce, l'acte attaqué est fondé sur de simples soupçons, ce que ne ferait pas une autorité publique soucieuse d'exercer son pouvoir d'appréciation de manière prudente et minutieuse;

Considérant qu'il ressort de l'acte attaqué, qu' "il s'agit bien d'une mesure d'ordre (…) motivée par une accumulation de comportements de l'intéressé et qui ont entraîné une dégradation de l'ambiance de travail au sein de la Zone et notamment du SER, et qui, pris individuellement auraient pu être traités par tout

autre moyen (discipline, évaluation, ...)" et plus précisément "cette mesure a été prise pour faire disparaître les tensions existant au sein de la zone de police et plus particulièrement au sein du SER suite, notamment, aux plaintes incessantes du CP MOUSQUET concernant les faits du 17/12/2010 auprès de certains membres de son équipe mais également auprès des autres services"; que son auteur y précise encore que la mesure a été "prise après un examen minutieux de toutes les pièces en [sa] possession et après avoir recueilli les déclarations verbales des membres du personnel, dont [il taira] les noms pour éviter des dissensions au sein de la Zone de police"; que si les droits de la défense impliquent un débat contradictoire à propos de tous les éléments d'un dossier disciplinaire, le principe audi alteram partem, dans le cadre d'une mesure d'ordre intérieur prise dans l'intérêt du service et en raison du comportement de l'agent, implique, quant à lui, que l'agent puisse utilement faire valoir son point de vue avant que ladite mesure ne soit adoptée en ayant une connaissance des faits et des éléments qui sont à l'origine de la mesure;

Considérant qu'en l'espèce, dès le mois de février 2011, le requérant a été entendu, à la demande du Procureur du Roi de Dinant, par des enquêteurs du service d'enquêtes du Comité permanent de contrôle des services de police dans le cadre d'une plainte déposée le 27 décembre 2010 par deux de ses collègues à propos de menaces qu'il aurait proférées à leur encontre à la suite de son interpellation par ces deux policiers le 17 décembre 2010; que lors de cette audition, le requérant a été interrogé sur les propos qu'il aurait tenus lors de son retour au service le 22 décembre 2010, en présence de certains collègues, les enquêteurs lui communiquant des extraits de déclarations de trois d'entre eux ayant été présents lors de cette discussion; qu'il ressort de ces trois auditions que le requérant a bien tenu des propos qui pouvaient être considérés comme une menace à l'égard des collègues responsables de son interpellation du 17 décembre 2010 en ayant recours aux services d'un tiers bien connu de la police locale; que confronté à ces déclarations, le requérant a apporté certaines nuances à celles-ci mais a reconnu qu'il avait tenu des propos peu adéquats et qu'il le regrettait; que le requérant était donc parfaitement informé de ce qui lui était reproché, ainsi que des propos tenus par certains de ses collègues, et a lui-même reconnu lors de son audition que l'ambiance dans la zone de police était devenue exécrable depuis son interpellation du 17 décembre 2010; que dans ces circonstances, il n'était pas nécessaire pour la partie adverse de communiquer les noms des collègues qu'elle avait entendus avant de prendre sa décision, les tensions étant suffisamment perceptibles de tous; que, par rapport à ces faits précis, le principe audi alteram partem n'a pas été méconnu; que, dans ces conditions, la présente affaire ne peut être définitivement tranchée dans le cadre de débats succincts comme le proposait le rapport; qu'il y a lieu de renvoyer la cause à la procédure ordinaire,

D É C I D E :

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat, désigné par M. l'Auditeur général est chargé de rédiger un rapport sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIIIe chambre, le vingt décembre deux mille onze par :

Mme	VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
Mme	DRAPIER,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président f.f.,

B. DRAPIER. P. VANDERNACHT.