

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 228.096 du 18 juillet 2014

A. 213.053/VIII-9327

En cause : **DETHIER** Patricia,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

la zone de police de Seraing-Neupré,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Louis GILISSEN, avocat,
rue de Collard Trouillet 47
4100 Seraing.

**LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VI^e CHAMBRE DES VACATIONS,
SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,**

Vu la requête introduite le 11 juillet 2014 par Patricia DETHIER tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision disciplinaire de démission d'office prise par le Collège de la Zone de Police de Seraing-Neupré le 04/06/2014 réceptionnée le 10/06/2014";

Vu l'ordonnance du 14 juillet 2014, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 18 juillet 2014;

Vu le paiement, dans le délai prescrit, des droits visés à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Tanguy KELECOM, loco M^e Jean-Louis GILISSEN, avocat, 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 se présentent comme suit :

1. La requérante est recrutée en 1994 à l'administration communale de Seraing en tant qu'employée administrative par un contrat à durée indéterminée.

2. En 1998, elle est affectée à la zone de police de Seraing-Neupré.

3. Le 10 décembre 1999, elle est nommée par le collège communal en tant qu'employée d'administration - niveau D1- à partir du 1^{er} janvier 2000.

4. Dans un document qui lui est transmis le 18 décembre 2001, la requérante déclare qu'elle opte pour le maintien de son ancien statut d'agent communal, sans autres précisions relativement au statut pécuniaire et disciplinaire.

5. Dans le courant de l'année 2011-2012, Yves HENDRIX entre en fonction comme chef de corps de la zone de police Seraing-Neupré. A cette époque, la requérante est attachée au service "point central de documentation". Les relations de la requérante avec certains membres du personnel ainsi qu'avec son supérieur hiérarchique vont se détériorer alors que les évaluations de celle-ci ont jusque là été favorables. C'est à ce moment que la requérante est affectée au service "pré-accueil" à la fin du mois de janvier 2013, qu'elle va faire l'objet, selon elle, de trois mesures dites de "management", qualifiées de disciplinaires par la partie adverse, successivement les 12 janvier 2013 (avertissement), 12 avril 2013 (blâme), 24 juillet 2013 (retenue de traitement) et qu'une procédure disciplinaire est ouverte à son encontre à la fin du mois d'août 2013.

6. Dans un premier rapport introductif du 28 août 2013, il est reproché à la requérante sept griefs disciplinaires qui peuvent être décrits succinctement comme suit :

- 1° 29 janvier 2013 : la requérante, de sa propre initiative et sans instruction, aurait déposé soixante-six courriers non traités qui correspondraient à des devoirs remontant jusqu'au mois de septembre 2012. Ces faits ont fait l'objet d'un rapport de saisine de l'autorité supérieure du 14 août 2013, reprochant à la requérante de ne pas avoir effectué le travail administratif confié et de ne pas avoir respecté les instructions de service liées à la tâche alors attribuée;
- 2° 3 juillet 2013 : la requérante aurait assuré la tâche de pré-accueil. Une dame MORO se serait présentée auprès d'elle afin de livrer une information. Madame MORO n'aurait pas eu l'occasion d'expliquer le motif de sa visite. Elle aurait été de suite orientée vers un autre commissariat de police. La requérante n'aurait pas demandé les raisons de la démarche ni l'identité de Madame MORO et n'aurait pas dressé de fiche d'information dans le système informatisé. Madame MORO souligne, dans son audition, qu'elle a quitté les lieux sans pouvoir s'exprimer. Il est reproché, pour ces faits, à la requérante de ne pas avoir respecté la procédure déterminée dans le cadre du travail du pré-accueil;
- 3° 1^{er} août 2013 : La requérante aurait été de service au pré-accueil. La fonctionnaire de police chargée de l'accueil et l'officier de police judiciaire de garde auraient relevé que la requérante a pris d'initiative en charge une situation familiale impliquant une mineure de 14 ans contrairement au prescrit en matière de pré-accueil. La requérante n'aurait pas rédigé de fiche d'information à l'arrivée des personnes et n'aurait pas fait appel à un fonctionnaire de police. Il lui est alors reproché de s'être immiscée dans une situation qui n'est pas du ressort de ses compétences professionnelles. Les modalités de travail ont été notifiées par la hiérarchie le 11 février 2013;
- 4° 7 août 2013 : Alors que la requérante aurait été de service au pré-accueil, un citoyen se serait présenté pour déposer plainte du chef de vol de son GSM. La requérante aurait indiqué à cette personne de se rendre au commissariat d'Ougrée car il n'y avait pas d'urgence. La requérante n'aurait rédigé aucune fiche d'information. L'officier de garde aurait décidé de faire fermer l'accueil pour des raisons de service mais aurait cependant laissé comme consigne d'accueillir toute personne et de porter tout fait à la connaissance de l'officier du dispatching pour estimer le caractère urgent des situations rapportées et après avoir déterminé le caractère non urgent, d'inviter les personnes à se présenter dès le lendemain à l'hôtel de police ou dans un commissariat de proximité et de créer une fiche d'information;
- 5° 12 août 2013 : Un fonctionnaire de police aurait surpris la requérante en train de faire des photocopies personnelles;

6° 21 août 2013 : la requérante aurait adressé un écrit notamment au chef de corps relatif à ses conditions de travail et qui comprendrait des propos considérés comme outrageants, tels que "Comme vous ne les lisez pas (mes rapports) ou peut-être ne les comprenez vous pas, il s'avère nécessaire comme je vous l'ai signalé de vous faire aider dans vos lectures. Signé Madame DETHIER, quelqu'un qui a du mal à cerner l'emploi du temps et la fonction d'un chef de corps, particulièrement celui de la Police locale de Seraing-Neupré";

7° Dimanche 25 août 2013 : la requérante aurait été prévue de service entre 9h et 17h au service du pré-accueil au sein de l'hôtel de police à Seraing, soit son lieu de travail, pour y exercer les tâches inhérentes à sa fonction. Le 26 août, le responsable du département dont dépend le service du pré-accueil aurait appris que la requérante ne se serait pas présentée à son poste de travail.

Selon la requérante, elle avait demandé à être remplacée, ce qui lui avait été accordé. La personne devant la remplacer, Madame SCHMIT, serait cependant tombée malade alors que la requérante avait, de son côté, réservé deux nuits d'hôtel pour son anniversaire. Lorsqu'on lui a demandé d'assurer la garde du 25 août, elle prétend avoir averti les autorités de sa situation et sollicité qu'une autre personne soit requise. Elle dit avoir fait cette demande auprès de la personne chargée de la gestion des gardes, laquelle ne l'aurait pas prévenue qu'il n'était pas possible de désigner une autre personne.

7. En sa séance du 11 septembre 2013, l'autorité disciplinaire supérieure a décidé de prendre à l'égard de la requérante une mesure de suspension provisoire par mesure d'ordre sans retenue de traitement. Cette mesure a, par la suite, été prolongée de trois mois en trois mois, la dernière étant intervenue à partir du 12 mars 2014. La requérante n'a pas introduit de recours contre ces mesures.

8. Un second rapport introductif a été rédigé le 25 septembre 2013 et a remplacé le premier en ajoutant deux autres griefs disciplinaires qui peuvent être résumés comme suit :

1° 9 septembre 2013 : Une dame MAON se serait présentée dans les locaux de l'hôtel de police auprès de la requérante, assurant la fonction de pré-accueil, avec l'intention de faire une déclaration complémentaire dans un dossier judiciaire. Cette dame MAON n'aurait pas reçu l'écoute souhaitée, n'aurait pas été mise en présence d'un fonctionnaire de police et n'aurait pas été en mesure de faire sa déclaration;

2° 13 septembre 2013 : Monsieur QUATTROCCHI se serait présenté dans les locaux de l'hôtel de police et aurait été accueilli par la requérante. Au commissariat du Pairay, il aurait signalé le comportement inapproprié de la dame préposée à l'accueil de l'hôtel de police.

9. La requérante est entendue le 15 octobre 2013 en présence de son avocat, qui déposera une note de plaidoirie et un inventaire de pièces. D'autres membres du personnel ont également été entendus.

10. À la suite de cette audience, une proposition de sanction disciplinaire de démission d'office sera notifiée le 6 novembre 2013.

11. Une requête en reconsidération a été déposée par la requérante le 14 novembre 2013. Le conseil de discipline a convoqué les parties pour l'audience du 8 janvier 2014. Lors de cette audience, l'inspecteur général chargé de la rédaction du rapport d'expertise a souhaité obtenir de l'autorité disciplinaire diverses informations complémentaires. La partie adverse a ainsi répondu dans le courant du mois de mars 2014 par l'intermédiaire de son avocat.

12. Un nouveau rapport d'expertise complémentaire a été déposé le 11 avril 2014 qui contient les appréciations suivantes :

" Que la sanction proposée peut toutefois sembler excessive par rapport à la gravité des faits commis et ce d'autant plus que, selon moi, seuls 5 des 9 faits reprochés constituent des transgressions disciplinaires;
Qu'il est également à noter que le 13/05/2009, la requérante a fait l'objet d'une évaluation très positive où il était notamment question de sa grande conscience professionnelle [...], ce qui semble indiquer qu'à l'époque son travail était apprécié;
Qu'il convient dans ce cas de respecter une certaine proportionnalité dans la proposition de sanction sans pour autant excuser le comportement de la requérante;
Que toutefois, la retenue de traitement ne me paraît pas être une sanction suffisante pour ce genre de transgression vu le besoin de lui rappeler quels sont ses devoirs vis-à-vis des autorités et la population;
Que selon moi, la sanction lourde de la suspension disciplinaire devrait stigmatiser à suffisance son comportement et devrait être - enfin - de nature à lui faire comprendre la gravité des faits et à la dissuader de les réitérer;
Que cette sanction devrait être néanmoins d'une durée suffisante pour que la requérante comprenne que tout nouvel écart grave pourrait entraîner à son égard une des sanctions les plus lourdes;
Pour ces motifs, j'estime que la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office proposée par l'autorité disciplinaire supérieure n'est pas adéquate quant à sa nature.
Considérant d'autre part que quatre des neuf grandes questions retenues doivent selon moi être écartées et, d'autre part, que la proposition de sanction ne tient pas suffisamment compte de la réelle gravité des faits, je propose la sanction lourde de la suspension par mesure disciplinaire d'une durée d'un mois;".

13. Le conseil de discipline s'est réuni le 16 avril 2014 et a donné son avis le 16 mai 2014. Il ressort de cet avis notamment ce qui suit :

" Le Conseil de discipline constate que la requérante a fait l'objet d'une évaluation très positive en date du 13 mai 2009, laquelle met en évidence une conscience professionnelle certaine.

Il apparaît cependant qu'à partir de l'année 2012, pour des raisons qui restent énigmatiques mais qui pourraient découler d'un inquiétant changement de personnalité - ou du moins de comportement - de la requérante, l'autorité disciplinaire a été confrontée à de multiples transgressions des directives internes commises par sa collaboratrice; bien plus, il est permis d'affirmer que ladite autorité paraît avoir essuyé d'incessantes vexations, celles-ci confinant à un harcèlement véritable.

Dans ce cadre, le Conseil de discipline observe que ladite autorité disciplinaire a agi avec patience et pondération.

En effet, après avoir rappelé ses directives internes et après avoir tenté de recadrer sa collaboratrice à de multiples reprises, de l'avoir changé de service, de lui avoir réservé un bureau personnel soustrait à une éventuelle emprise du monde extérieur, de lui avoir notifié plusieurs «notes de fonctionnement», l'autorité disciplinaire s'est résolue à en appeler au régime disciplinaire.

Quoi qu'il ne faille jamais confondre «régime disciplinaire» et «mesures de management», des sanctions idoines ont été prises à l'endroit de la requérante, ce qui aurait pu et logiquement dû entraîner un recadrage personnel de cette dernière, ce que tous ses collègues et chefs semblent appeler réellement de leurs vœux [...].

Il peut donc être raisonnablement conclu que le caractère pédagogique, et surtout dissuasif pour l'avenir, de ces mesures successives n'a pas trouvé d'écho auprès de la requérante.

Bien plus, après le mois de mai 2013, la requérante a multiplié les incidents et transgressions disciplinaires, ce qui a manifestement perturbé l'organisation des services de la zone de Police de Seraing, comme si la requérante était désormais engagée dans une spirale conflictuelle sans fin avec les membres de son milieu de travail.

La réalité de ces perturbations récurrentes de service est attestée par l'existence de mesures de suspension provisoire par mesures d'ordre touchant la requérante, mesures d'éloignement temporaire dont elle ne paraît pas avoir contesté la régularité devant le Conseil d'État.

Il reste, pour le Conseil de discipline, à s'interroger sur la rupture irrémédiable du lien de confiance qui doit normalement unir les membres de l'institution qui emploie la requérante, et cette dernière.

Sur ce point, si chaque transgression disciplinaire ne justifie pas à elle seule et en négligeant le contexte dans lequel elle est survenue, une rupture de ce lien de confiance, il convient par contre de tenir compte tant de la réitération de ces transgressions sur une courte période, que de l'existence d'antécédents de même nature, ainsi que de l'absence apparente d'amendement de la requérante (à l'exception de l'écrit fondant le grief n° 6 qu'elle dit regretter).

Les protestations, critiques et entraves incessantes dont la requérante s'est rendue responsable laissent, en réalité, entrevoir un aspect inquiétant de la personnalité de cette fonctionnaire qui paraît très rétive à remettre en cause ses attitudes - et paraît d'ailleurs encline à projeter sur autrui les désagréments de cette dernière -, ce qui ne permet pas d'espérer raisonnablement, une fois de plus, un changement radical et durable de comportement dans son chef de nature à restaurer la confiance que l'institution qui l'emploie est en droit de placer en elle.

Compte tenu de ces éléments, le Conseil de discipline approuve le prononcé d'une sanction disciplinaire lourde telle que celle proposée.

Celle-ci est, en effet, exactement proportionnée à la gravité des transgressions disciplinaires constatées, ces dernières ne devant toutefois être sanctionnées que par une seule et même mesure.

Une sanction d'un degré inférieur ou supérieur serait à la lumière de toutes les circonstances de la cause et de la personnalité de la requérante, ainsi que de la jurisprudence en la matière, inappropriée.

Le prononcé de la perte de la qualité de fonctionnaire du cadre administratif et logistique d'une Zone de Police, avec toutes les conséquences légales que cela entraînera pour la requérante sur le plan des rémunérations est, dès lors, judicieuse".

Le conseil de discipline retiendra cinq faits (n° 2, 3, 4, 6 et 7) et proposera la démission d'office.

14. L'autorité disciplinaire a pris la décision attaquée, le 4 juin 2014, se ralliant à l'avis du conseil de discipline. Cette décision a été notifiée et réceptionnée par la requérante le 10 juin 2014;

Considérant que dans sa note d'observations, la partie adverse relève que le recours est dirigé contre le collège de la zone de police de Seraing-Neupré alors que c'est la zone elle-même qui est dotée de la personnalité juridique, le collège n'étant que son organe; qu'elle en conclut que le recours est irrecevable;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'accueillir cette exception dès lors qu'il ne fait pas de doute que c'est la zone de police de Seraing-Neupré qui a la personnalité juridique et que la décision attaquée a bien été prise par l'un de ses organes à savoir le collège de police;

Considérant qu'au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision; que le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er};

Considérant que la requérante fait valoir qu'il y a lieu de tenir compte des circonstances particulières du dossier pour apprécier la condition de l'extrême urgence; qu'elle souligne qu'elle n'a pu récupérer son dossier que le 10 juillet 2014, qu'elle a souhaité changer d'avocat après la décision négative obtenue devant l'autorité disciplinaire et qu'elle a fait immédiatement diligence après avoir reçu notification de la décision le 10 juin 2014; qu'elle ajoute que si elle disposait d'une bonne partie des documents, il était difficile pour son conseil d'introduire le dossier devant le Conseil d'État et de finaliser une requête sans avoir l'ensemble des éléments; qu'elle en déduit que le délai d'une trentaine de jours mis pour déposer la

requête n'est dès lors pas déraisonnable pour estimer qu'il n'y a pas extrême urgence; qu'elle se réfère également à la jurisprudence antérieure du Conseil d'État selon laquelle il y aurait un préjudice grave difficilement réparable lorsque l'agent se retrouve au chômage alors que sa carrière dans la fonction publique était particulièrement importante; qu'elle produit à cet effet la preuve de son C4 qui lui a été notifié le 20 juin dernier ainsi que la preuve des démarches qu'elle a faites auprès du CPAS; que, selon elle, même si la notion de préjudice grave difficilement réparable a été remplacée par la notion d'urgence, voire d'extrême urgence, les circonstances restent les mêmes; qu'elle relève ainsi "qu'il est extrêmement urgent eu égard à la nature de la sanction prononcée pour la requérante de savoir si la sanction disciplinaire de démission d'office qui l'affecte est susceptible ou non d'être remise en cause quant à sa légalité dans un bref délai; Il en est d'ailleurs de même pour l'autorité disciplinaire qui a intérêt à savoir si son agent est susceptible ou non de réintégrer rapidement ou non son poste"; qu'interrogé à l'audience, le conseil de la requérante a expliqué que sa cliente l'a consulté vers le début du mois de juillet et qu'il l'a rencontrée vers le 10 juillet 2014;

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, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats; que sa recevabilité est soumise à la double condition de l'imminence d'une atteinte aux intérêts du requérant causée par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence du demandeur de prévenir cette atteinte et de saisir le Conseil d'État; que par ailleurs, l'extrême urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision en suspension ou au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain; qu'il ne suffit donc pas, pour qu'il y ait extrême urgence, que la procédure ordinaire soit impuissante à trancher le litige en temps voulu; qu'il convient d'exiger, à tout le moins, que cette considération s'accompagne de la constatation d'autres éléments de fait propres à la cause et constitutifs d'une extrême urgence inhérente à celle-ci;

Considérant qu'en l'espèce, la requérante a reçu la décision attaquée dès le 10 juin 2014 et a introduit le présent recours le 11 juillet suivant; qu'il lui a ainsi fallu un délai d'un mois pour introduire la présente requête en extrême urgence; qu'elle ait souhaité changer d'avocat est son droit le plus strict mais cette circonstance ne peut, à elle seule, justifier le retard ainsi mis pour saisir le Conseil d'État d'autant que la requérante avait, selon ses propres dires, une bonne partie des documents nécessaires à l'examen du dossier à sa disposition; que, quand bien même elle ne disposait pas de toutes les pièces, rien ne l'empêchait de le préciser dans son recours et de le faire valoir en plaidoirie; que par ailleurs, elle a attendu environ vingt jours après avoir réceptionné l'acte attaqué pour prendre contact avec un

nouveau conseil; qu'elle ne précise également pas quelles sont les pièces dont elle ne disposait pas pour introduire utilement son recours au Conseil d'Etat; que dans ces conditions, la requérante n'a pas fait diligence pour saisir le Conseil d'Etat, démontrant ainsi qu'il n'y a pas d'extrême urgence concrètement établie; qu'en outre, quant à l'imminence d'une atteinte à ses intérêts, elle ne transmet aucune donnée précise quant à la hauteur de ses revenus, ni quant aux charges auxquelles elle doit faire face; qu'elle ne fournit également pas d'éléments quant à l'aide du CPAS ni quant à une éventuelle allocation de chômage; qu'au vu de l'ensemble de ces éléments, l'extrême urgence n'est pas adéquatement démontrée;

Considérant que la requérante sollicite que la partie adverse soit condamnée aux dépens de la procédure ainsi qu'à une indemnité de procédure de 700 euros; que la partie adverse demande également la condamnation de la requérante à l'indemnité de base de 700 euros;

Considérant que la demande de suspension d'extrême urgence n'étant pas accompagnée d'une requête en annulation, il y a lieu de liquider les dépens; que l'indemnité de procédure ne pouvant être allouée qu'à la partie qui obtient gain de cause, conformément à l'article 30/1, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, il ne peut être fait droit à la demande de la requérante mais bien à celle de la partie adverse,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

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

Article 3.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

Article 4.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre des vacations, le dix-huit juillet deux mille quatorze par :

M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
M. DURIEUX,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

V. DURIEUX.

P. VANDERNACHT.