

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 233.406 du 6 janvier 2016

A. 217.109/VIII-9835

En cause : **GILLE** Denis,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence MARKEY, avocat,
rue de la Procession 25
1400 Nivelles,

contre :

la zone de police 5344 POLBRUNO,
représentée par son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^e Cédric MOLITOR, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

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

Vu la requête introduite le 28 septembre 2015 par Denis GILLE tendant,
d'une part, à la suspension de l'exécution de :

" la décision prise par Monsieur le Commissaire-Divisionnaire DE HERTOGE Daniel, Chef de Corps faisant fonction de la Zone de Police Locale 5344, datée du 11 août 2015 et notifiée par voie recommandée avec accusé de réception le 13 août 2015, décision intitulé[e] «décision de réaffectation par mesure d'ordre» et affectant le requérant au commissariat 1 de la zone à partir du 15 août 2015.

Ainsi que la décision d'affectation prise à une date indéterminée et notifiée verbalement au requérant le 31 août affectant le requérant au commissariat 4 à partir du 2 septembre 2015",

et, d'autre part, à l'annulation de ces décisions;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 26 novembre 2015, convoquant les parties à comparaître à l'audience publique du 5 janvier 2016;

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

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

Entendu, en leurs observations, M^e Laura BERTRAND, loco M^e Laurence MARKEY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Cédric MOLITOR, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section;

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 est titulaire du grade d'inspecteur de police et membre du personnel de la zone de police POLBRUNO (ZP 5344).

2. Le 26 mai 2015, un rapport est établi à l'attention du chef de zone par le commissaire de police Patrick VAN DER JEUGHT, directeur adjoint de la direction Police administrative (DPA). Ce rapport a pour objet d'informer le chef de zone "d'irrégularités qui ont été constatées chez deux membres de l'unité zonale", dont le requérant.

Ce rapport mentionne que le 31 mars 2015, les services de la zone ont été contactés par le juge d'instruction PANOU qui souhaitait entrer en contact au plus vite avec les inspecteurs ayant procédé à une arrestation le 30 mars 2015. Le rapport du 26 mai 2015 mentionne à cet égard : "Le magistrat se posait des questions quant à la légalité de certains actes de l'enquête, et il était sceptique quant à la relation des faits qui était exposée dans le PV : relation des faits ayant précédé le contrôle et l'ayant justifié". Le requérant était l'un des deux inspecteurs intervenants.

Le rapport du 26 mai 2015 concluait de la manière suivante :

" Sur base des différentes déclarations et pièces judiciaires qui ont été rédigées dans ce cadre, je peux supposer que :

- Le motif du contrôle, repris dans le PV initial, est mensonger.

Les inspecteurs intervenants disposaient déjà de renseignements sur le suspect, véhicule et/ou domicile. Le suspect déclare en effet qu'en quittant son domicile, il avait l'impression d'être observé par les inspecteurs intervenants. Ceci fait supposer que les inspecteurs intervenants effectuaient une observation à l'adresse et/ou du suspect.

- Sur base de la déclaration de TOMA Alfred et celle du superviseur, le suspect était porteur d'une pièce pouvant prouver son identité et qu'il n'était pas nécessaire de l'accompagner à son domicile.
- Que les inspecteurs intervenants ont fait de fausses déclarations au superviseur, l'inspecteur principal VAN WEDDINGEN. Ils lui ont raconté que le suspect avait été trouvé en possession d'une quantité de cocaïne. Il s'agit là d'un élément clé qui a mené à la décision de l'inspecteur principal de procéder à une privation de liberté et à une perquisition. La déclaration mensongère des inspecteurs intervenants a contribué au fait que l'inspecteur principal VAN WEDDINGEN a fait procéder à une perquisition illégale sous sa responsabilité.
- Sur la base de la déclaration de TOMA Alfred, les clefs du domicile de l'intéressé ont été saisies par les inspecteurs intervenants et l'intéressé a été privé de sa liberté et en le conduisant à son domicile et en le mettant ensuite à genoux dans le living, pendant que les 2 inspecteurs ont commencé la perquisition.

En conclusion, on peut dire que non seulement la hiérarchie mais également la magistrature se posent de sérieuses questions sur les valeurs déontologiques qui inspirent les inspecteurs en question.

Les inspecteurs semblent poussés par une envie de prester dans laquelle la légalité est devenue un élément «flexible» et ils n'hésitent pas à faire des déclarations mensongères et à porter ainsi potentiellement préjudice à d'autres collègues (cfr : responsabilité de l'OPJ).

Ce qui précède a mené à une rupture de confiance entre les inspecteurs en question et leur hiérarchie.

La direction estime que l'incident est intolérable et qu'une mesure adéquate devrait être prise à l'égard des inspecteurs en question afin que leur attention soit attirée sur les normes et valeurs à respecter.

Nous restons à votre disposition pour d'éventuelles questions et/ou remarques".

3. Le 16 juin 2015, une note est établie à l'attention du commissaire divisionnaire chef de zone ai., le commissaire de police VAN WASSENHOVEN, mentionnant ce qui suit :

" Objet : Comportement de nature à mettre en péril la dignité de la fonction. Policiers en cause : GILLE Denis et PETIT Niels.

Nous tenons à vous informer que les deux policiers précités font l'objet d'une enquête judiciaire dans le cadre du dossier BR 25F.L6.28925/2015 du 16 juin 2015 transmis à l'Office de Monsieur le Procureur du Roi, à Bruxelles, pour entre autres, faux commis par fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, perquisition illégale, violation de domicile et arrestation arbitraire. Monsieur D. GOOSSENS a été avisé des faits".

4. Le 24 juin 2015, le commissaire divisionnaire Michel SCHAUWERS, chef de zone ai., formule à l'égard du requérant une proposition de réaffectation par mesure d'ordre. Après une relation des faits de l'intervention du 30 mars 2015 et du procès-verbal établi par le requérant et son collègue, la note de service justifie la mesure envisagée de la manière suivante :

" (...)

Vu la loi sur la police visée au point 1.1, notamment l'article 44 et les articles VI.II.86 et suivants de la PJPol (visée au point 1.2);

Considérant ma compétence générale d'organisation du service et de prise de toute mesure utile à cet effet, en ce compris les réaffectations vers d'autres services;

Considérant l'existence d'une information judiciaire à votre rencontre visée en référence 1.4;

Que vous êtes soupçonné entre autres de faux commis par fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, de perquisition illégale, de violation de domicile et d'arrestation arbitraire;

Que ces soupçons sont liés à l'arrestation du 30/03/2015 de TOMA Alfred, à la perquisition qui a été effectuée chez lui et au procès-verbal que vous avez établi ce jour-là;

Qu'au sujet de cette intervention, il vous est également reproché d'avoir menti à votre hiérarchie, notamment à votre superviseur en ce qui concerne la relation des faits sur laquelle il s'est basé pour ordonner la perquisition et à votre encadrement en ce qui concerne le fait que vous étiez au courant de la présence de stupéfiants auprès du suspect bien avant votre intervention, grâce à des renseignements obtenus d'un enquêteur;

Que l'attitude reprochée est de nature à ébranler la confiance de votre hiérarchie à votre égard;

Que dans ces conditions votre présence au sein de la DPA est de nature à perturber le bon fonctionnement et la bonne organisation du service;

Qu'il convient de vous éloigner de la DPA dès que possible;

Qu'en effet, cette mesure me semble incontournable afin de préserver des bonnes relations de travail au sein de la DPA, dont la direction attache une importance particulière à la volonté de faire preuve de transparence et de rendre compte des actions menées, principes sur lesquels elle insiste depuis des années, en particulier auprès des inspecteurs des patrouilles zonales;

Que pour ces raisons, j'envisage de vous réaffecter au plus vite vers une autre fonction qui correspond à votre profil et vos compétences et qui donne lieu à la même rémunération et à un horaire similaire;

Considérant qu'il y a moyen de vous réaffecter au DPZ, en tant qu'opérateur, ou au Com 1, en tant que polyvalent patrouilleur;

Considérant que le seul but de cette mesure d'ordre administrative est de préserver le bon fonctionnement et la bonne organisation du service;

Que pour ces raisons, dans l'intérêt du service, je propose de vous réaffecter dès que possible au DPZ, en tant qu'opérateur, ou au Com 1, en tant que polyvalent patrouilleur;

Que la fonction et le moment exact seront déterminés, le cas échéant, après votre audition".

Cette note de service est présentée le 26 juin 2015 au requérant. La copie de la note versée au dossier administratif comporte à cet égard la mention manuscrite suivante :

" Après avoir permis à l'INP GILLE Denis de lire la présente note, l'intéressé préfère ne pas signer. Fait à Evere, le 26/6/15. L'intéressé accepte de recevoir un exemplaire de la note et une copie du dossier, (signé) CP ZAMPARO".

Cette note informe le requérant de son droit à être entendu avant la décision définitive du chef de zone et précise que cette audition est programmée pour le mercredi 29 juillet 2015, à 10 heures.

5. Par une note de service du 29 juillet 2015, le requérant est informé de ce que son audition est reportée au mardi 11 août 2015, à 14 heures 30, à la suite de sa demande de report pour "cause de maladie".

Cette note de service est envoyée par pli recommandé, le lendemain, au requérant, qui en prend connaissance le 31 juillet 2015.

6. Le 10 août 2015, Philippe DEVOS, délégué syndical SLFP, indique que son collègue, Daniel DEVOS, et lui-même sont dûment mandatés pour représenter le requérant et faisant état de l'incapacité médicale prolongée jusqu'au 14 août inclus de ce dernier, ainsi qu'aux éléments de fond du dossier, sollicite l'annulation de l'audition prévue pour le 11 août 2015, et la planification d'une audition dès la reprise de travail des deux inspecteurs concernés.

7. Le 11 août 2015, le commissaire divisionnaire Daniel DE HERTOOG, chef de zone f.f., décide de la réaffectation par mesure d'ordre du requérant, de la DPA /Patrouilles zonales au commissariat 1, comme polyvalent patrouilleur, à partir du 15 août 2015.

Il s'agit du premier acte attaqué.

Sur le fond, cette décision est motivée comme il suit :

" (...)

Vu la loi sur la police visée au point 1.1, notamment l'article 44 et les articles VI.II.86 et suivants de la PJPOL (visée au point 1.2);
Considérant ma compétence générale d'organisation du service et de prise de toute mesure utile à cet effet, en ce compris les réaffectations vers d'autres services;

Considérant l'existence d'une information judiciaire à votre rencontre visée en référence 1.4;
Que vous êtes soupçonné entre autres de faux commis par fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, de perquisition illégale, de violation de domicile et d'arrestation arbitraire;

Que ces soupçons sont liés à l'arrestation du 30/03/2015 de TOMA Alfred, à la perquisition qui a été effectuée chez lui et au procès-verbal que vous avez établi ce jour-là;

Qu'au sujet de cette intervention, il vous est également reproché d'avoir menti à votre hiérarchie, notamment à votre Superviseur en ce qui concerne la relation des faits sur laquelle il s'est basé pour ordonner la perquisition et à votre encadrement en ce qui concerne le fait que vous étiez au courant de la présence de stupéfiants auprès du suspect bien avant votre intervention, grâce à des renseignements obtenus d'un enquêteur;

Que l'attitude reprochée est de nature à ébranler la confiance de votre hiérarchie à votre égard;

Que dans ces conditions votre présence au sein de la DPA est de nature à perturber le bon fonctionnement et la bonne organisation du service;

Qu'il convient de vous éloigner de la DPA dès que possible;

Qu'en effet, cette mesure me semble incontournable afin de préserver des bonnes relations de travail au sein de la DPA, dont la direction attache une importance particulière à la volonté de faire preuve de transparence et de rendre compte des actions menées, principes sur lesquels elle insiste depuis des années, en particulier auprès des inspecteurs des patrouilles zonales;

Que pour ces raisons, il convient de vous réaffecter vers une autre fonction qui correspond à votre profil et vos compétences et qui donne lieu à la même rémunération et à un horaire similaire (...).

À propos de l'audition du requérant, la motivation de l'acte attaqué mentionne ce qui suit :

" (...)

Qu'une audition était ainsi programmée en date du 29/07/2015;

Qu'à l'occasion de cette convocation vous avez été informé qu'il vous était aussi loisible d'exprimer votre point de vue par écrit ou de vous faire représenter lors de votre audition par un avocat, un membre d'une organisation syndicale agréée et/ou un membre du personnel;

Que suite à votre incapacité de travail, à votre demande, j'ai toutefois reporté cette audition au 11/08/2015;

Qu'à l'occasion de cette nouvelle convocation je vous ai rappelé votre droit de faire valoir votre point de vue par écrit ou en vous faisant représenter lors de l'audience du 11/08/2015;

Considérant le mail du 10/ 08/2015 de votre défenseur;

Qu'en invoquant votre incapacité de travail et des recommandations de votre médecin, votre défenseur y demande d'annuler l'audition du 11/08/2015 et de planifier une audition dès la reprise de votre travail;

Considérant que la date de cette reprise est indéterminée, votre incapacité de travail étant valable jusqu'au 14/08/2015 inclus et votre défenseur nous informant que vous devez revoir votre médecin avant de pouvoir reprendre le travail, ce qui n'exclut pas une nouvelle prolongation de votre convalescence;

Que malgré votre absence pour des raisons de santé, j'estime que vous avez eu suffisamment de possibilités de faire valoir vos arguments, que ce soit par écrit ou en vous faisant représenter;

Que votre droit d'audition a dès lors été respecté;

Considérant que le mail du 10/08/2015 n'apporte aucun argument de nature à contredire les éléments de droit et de fait motivant la réaffectation par mesure d'ordre reprise ci-dessus;

Que les contacts que la direction de la DPA a pu avoir avec d'éventuels candidats sont de nature purement informative (...)" ;

Les parties divergent quant à la connaissance par l'auteur de la décision attaquée d'une demande d'intervention psychosociale auprès d'ARISTA formulée par le requérant. Le requérant écrit à ce sujet :

" Le 11 août 2015, le requérant dépose une plainte formelle d'intervention psychosociale (...). Le chef de corps sera informé de l'existence de cette plainte dès le 12 août soit avant que la notification intervienne. À cette date et comme en atteste la déclaration de Monsieur Philippe DEVOS (...), le chef de corps affirme qu'aucune décision définitive n'a été prise. Monsieur DEVOS Philippe atteste que le chef de corps a tenu les propos suivants: «Je n'ai encore pris aucune décision définitive. J'ai connaissance qu'un courrier nous a été transmis de chez Arista concernant les deux personnes concernées. Je dois donc encore prendre connaissance de ce courrier et éventuellement consulter mes collaborateurs afin de prendre une décision finale».

Nonobstant cette plainte la décision de réaffectation est notifiée au requérant le 13 août 2015 avec une prise d'effet au 15 août suivant".

Pour sa part, la partie adverse observe :

" La «déclaration sur l'honneur» établie le 21/08/2015 par Monsieur Ph. DEVOS, délégué syndical SLFP, appelle les commentaires suivants :

Dans ce mail, Monsieur P. DEVOS apporte lui-même la preuve que la décision a bien été prise le 11/08/2015, soit avant que le Chef de Zone ait eu connaissance de la demande formelle d'intervention psychosociale auprès d'Arista. Dans ce mail du 12/08/2015, Monsieur DEVOS dit avoir croisé Monsieur DE HERTOOG dans le couloir de l'état-major le jour avant, vers 15 heures 30', et leur discussion se termine par «in fine, vous m'avez déclaré que vous alliez prendre connaissance de ce dossier et que je pouvais vous recontacter ce jour». Monsieur Ph. DEVOS poursuit en précisant que : «Une quinzaine de minutes plus tard, alors que je m'apprêtais à quitter le bureau de Monsieur DE BRANDT, gestionnaire du dossier, j'ai été interpellé par Monsieur ZAMPARO qui m'a verbalement déclaré que votre décision était le refus de prendre en considération notre demande de report de l'audition des collègues, et l'application de la proposition de mesure d'ordre émise par Monsieur le CDZ Michel SCHAUWERS, actuellement en congé de vacances».

La décision de réaffecter le requérant par mesure d'ordre a bien été prise le 11/08/2015. Monsieur DE HERTOOG en a fait part à Monsieur ZAMPARO vers 15 heures 45', et celui-ci en a aussitôt mis au courant Monsieur DEVOS dans le bureau de Monsieur DE BRANDT.

Cette déclaration ne tient pas compte des éléments rapportés par Monsieur Ph. DEVOS lui-même, dans son courriel du 12 août 2015 au Chef de Zone (...)" .

8. Le requérant est en incapacité de travail du 26 juin au 31 août 2015 et lors de sa reprise le 2 septembre 2015, il est affecté en qualité de polyvalent patrouilleur non pas au commissariat 1 mais bien au commissariat 4.

Il s'agit de la seconde décision attaquée;

Considérant que l'auditeur rapporteur a rédigé son rapport dans le cadre de la procédure prévue à l'article 93 du règlement général de procédure, étant d'avis que la question de la nature exacte des décisions attaquées n'appelle que des débats succincts;

Considérant que la partie adverse conteste le caractère d'acte susceptible de recours des décisions attaquées;

Considérant que le requérant justifie la compétence du Conseil d'État en faisant principalement valoir que la mesure prise le 11 août 2015 est en réalité une sanction disciplinaire déguisée; que se fondant sur la jurisprudence du Conseil d'État, il estime qu'en l'espèce, il ne fait nul doute que les actes attaqués constituent des mesures prises en raison de son comportement, jugé inadéquat par l'autorité; que selon lui, qu'il s'agisse d'une sanction disciplinaire déguisée ou d'une mesure d'ordre, les actes lui causent grief; qu'il développe cette approche dans le cadre de son premier moyen; qu'il y a donc lieu d'examiner cette exception d'irrecevabilité à la lumière de l'examen dudit premier moyen;

Considérant que le premier moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment de ses articles 2 et 3, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, notamment de ses articles 4, 17, 19 et 25 à 37, du principe général de droit de la défense, des principes généraux de droit administratif du raisonnable, de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'erreur sur les causes et les motifs; que le requérant soutient que la mesure d'ordre repose sur une volonté de le punir et que la partie adverse aurait dû respecter les dispositions de la loi du 13 mai 1999, précitées ainsi que ses droits de la défense; qu'il cite ensuite plusieurs arrêts du Conseil d'État qui ont fait la distinction entre la mesure d'ordre prise dans l'intérêt du service et la mesure d'ordre qui s'apparente à une sanction disciplinaire déguisée; qu'il est d'avis qu'en l'espèce, la mesure attaquée a été prise en raison de l'existence d'une information judiciaire ouverte pour faux commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions et qu'il ressort de la décision attaquée que "ces éléments laissent supposer que le motif du contrôle repris dans votre PV est mensonger, que vous effectuiez une observation à l'adresse du suspect, que T. était porteur de son permis de conduire au moment du contrôle et qu'il n'était pas nécessaire de l'accompagner à son domicile. Ils laissent également supposer que vous avez menti au superviseur en racontant que le suspect avait été trouvé en possession de cocaïne et que vous aviez déjà effectué une perquisition chez T. sans son consentement et avant l'intervention du superviseur. Cette intervention du 30/03/2015 est de nature à ébranler la confiance légitime des autorités, de votre hiérarchie et de la population à votre égard"; que selon lui, ces

différents éléments témoignent de la volonté de le sanctionner et rien dans le dossier administratif ne permet d'établir que l'intérêt du service justifiait pareille mesure; qu'il ajoute qu'entre le moment des faits et la date de la décision de mesure d'ordre, il a continué ses prestations, sauf pendant des périodes d'incapacité; qu'il en conclut que la mesure attaquée est une sanction disciplinaire déguisée;

Considérant qu'un changement d'affectation ou une mutation est une simple mesure d'ordre prise dans l'intérêt du bon fonctionnement du service et qui n'est pas susceptible de recours; que toutefois, elle peut l'être notamment lorsqu'elle est prise en fonction du comportement de l'agent et qu'elle engendre des modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions ou porte atteinte à ses droits statutaires; que la recevabilité d'un tel recours est également admise lorsqu'une mesure d'ordre intérieur constitue une sanction disciplinaire déguisée; que pour qualifier la nature de l'acte, il y a lieu de tenir compte des circonstances qui l'ont engendré, de l'existence ou non d'une intention de punir l'agent et des conséquences de la mesure sur son statut administratif et pécuniaire;

Considérant qu'en l'espèce, le requérant ne prétend pas que les fonctions qui lui ont été attribuées ne seraient pas celles d'un policier de son grade; qu'il fonde d'ailleurs essentiellement son argumentation sur la qualification de sanction disciplinaire déguisée de l'acte attaqué; qu'il ne fait ainsi nullement valoir qu'il ne disposerait pas des aptitudes requises pour l'exercice de sa nouvelle fonction; que, par ailleurs, l'acte attaqué mentionne qu'il convient de le réaffecter vers une autre fonction qui correspond à son profil et à ses compétences; que contrairement à ce qu'affirme le requérant, l'acte attaqué souligne bien quelles sont les raisons liées à l'intérêt du service qui justifient sa mutation :

" Que l'attitude reprochée est de nature à ébranler la confiance de votre hiérarchie à votre égard;
Que dans ces conditions votre présence au sein de la DPA est de nature à perturber le bon fonctionnement et la bonne organisation du service;
Qu'il convient de vous éloigner de la DPA dès que possible;
Qu'en effet, cette mesure me semble incontournable afin de préserver des bonnes relations de travail au sein de la DPA, dont la direction attache une importance particulière à la volonté de faire preuve de transparence et de rendre compte des actions menées, principes sur lesquelles elle insiste depuis des années, en particulier auprès des inspecteurs des patrouilles zonales";

que de plus, si les fonctions du requérant changent, les inconvénients qu'il estime devoir supporter correspondent aux contraintes normales de l'accomplissement des tâches liées à un grade déterminé et non à la volonté de le sanctionner de manière détournée, que le requérant se limite finalement à simplement affirmer; que la circonstance qu'une information judiciaire a été ouverte ne suffit pas à démontrer que la partie adverse, en adoptant la mesure attaquée, a essentiellement voulu sanctionner disciplinairement le requérant; que cette volonté est d'ailleurs d'autant

moins plausible que la partie adverse a décidé l'ouverture d'un dossier disciplinaire à sa charge; qu'au vu des circonstances de l'espèce, l'acte attaqué ne constitue pas une sanction disciplinaire déguisée ni une mesure d'ordre intérieur susceptible de recours; que les conclusions du rapport peuvent en conséquence être suivies,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les 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 VIII^e chambre,
le six janvier deux mille seize par :

Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

P. VANDERNACHT.