

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 238.258 du 19 mai 2017

A. 222.169/VIII-10.481

En cause : **LEMPEREUR** Grégory,
 ayant élu domicile chez
 M^e Steve GILSON, avocat,
 place d'Hastedon 4/1
 5000 Namur,

contre :

**la zone de police 5331 Aiseau-Presles/
Châtelet/Farciennes**, représentée par
son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 10 mai 2017, Grégory LEMPEREUR demande, d'une part, la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution de "la décision du jeudi 4 mai 2017 du Chef de corps de la ZPPZ 5331 de le réaffecter temporairement au service «Police secours» au sein de la DSI de la zone de police Aiseau-Presles/Châtelet/Farciennes, en qualité de gradé coordonnateur, et ce, pour une période de 6 mois à dater du lundi 8 mai 2017" et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 11 mai 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 mai 2017.

À l'audience du 17 mai 2017, la partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e France LAMBINET, *loco* M^e Steve GILSON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Anne FEYT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Edward LANGOHR, auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le requérant est inspecteur principal de police au sein des services de la partie adverse.

Il était affecté au service Interventions ("Police secours") jusqu'au 28 février 2017, date à laquelle il est affecté à la direction générale du pilier judiciaire (DGJ), avec prise de fonctions progressive.

Concrètement, et aux termes d'un courrier de son conseil du 12 avril 2017, le requérant était, avant l'adoption de l'acte attaqué, "pour des raisons d'organisation interne [...], à cheval entre [ses] fonctions" au service Interventions et à la direction générale du pilier judiciaire.

2. Le 21 mars 2017, deux courriers anonymes, adressés à la compagne du requérant, sont déposés à leur domicile.

3. Le 28 mars 2017, le commissaire PAULUS, chef de corps du requérant, trouve dans son bureau une enveloppe sans signe distinctif contenant également un courrier anonyme.

Ce courrier fait état du comportement prétendument déplacé du requérant à l'égard de "certaines personnes de la gente féminine". Il est question dans ce courrier, de ce que le requérant abuserait de ses fonctions de "responsable ou d'instructeur pour obtenir les charmes des femmes qu'il séduit grâce à cette position

de force" sans que ses victimes n'osent dénoncer son prétendu comportement par crainte de représailles.

4. Le 5 avril 2017, le chef de corps du requérant fait parvenir au président du collège de police le courrier suivant :

" Je vous prie de trouver en annexe copie d'un courrier anonyme qui m'a été transmis en date du 28 mars 2017, lequel dénonce des faits graves dans le chef de l'INPP Grégory LEMPEREUR.

En vertu de l'article 29 du Code d'Instruction Criminelle, tout officier de police qui a la connaissance ou la dénonciation d'un crime ou d'un délit doit le porter à la connaissance du Procureur du Roi par le biais d'un procès-verbal.

Etant donné que je vais ouvrir une notice pénale pour investiguer sur les faits dénoncés, il serait préférable que le dossier disciplinaire qui pourrait en découler soit traité à un autre niveau que le mien, en l'occurrence l'autorité disciplinaire supérieure. [...]".

5. Le 7 avril 2017, le chef de corps du requérant émet la proposition suivante :

" J'envisage, sous réserve de l'exécution des droits de la défense, de vous réaffecter, avec la fonction de gradé coordinateur, au sein du service «POLICE SECOURS» dans le pilier DSI de la DGJ de la zone de police Aiseau-Presles/Châtelet/Farciennes, situé au sein du commissariat central rue du Mayeur, 25, et ce, à la date du 14/04/2017".

Le même courrier convoque le requérant à une audition devant se tenir le 12 avril 2017.

6. Le même jour, le requérant sollicite le report de son audition, ce qui ne lui est pas accordé.

Toutefois le chef de corps du requérant accèdera à cette demande lors de l'entretien qui a eu lieu le 12 avril 2017, l'audition étant reportée au 20 avril 2017 à 10 heures.

7. Lors de son audition, le 20 avril 2017, le requérant dépose une note de défense.

8. Le 4 mai 2017, le chef de corps du requérant prend la décision suivante :

" Je décide de vous réaffecter temporairement au service «Police secours» au sein de la DSI de la zone de police Aiseau-Presles/Châtelet/Farciennes, en qualité de gradé coordonnateur, et ce, pour une période de 6 mois à dater du lundi 08 mai 2017".

Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée de la manière suivante :

" [...].

3. Motivation de la décision de réaffectation

Considérant que le Chef de Corps se doit conformément aux prescriptions de l'article 44 de la loi sur la police intégrée d'assurer la direction, l'organisation et la répartition des tâches au sein du corps de police locale et l'exécution de la gestion du corps;

Considérant que l'article VI.II.85 8° prescrit que le membre du personnel qui pour quelque raison que ce soit, doit être désigné à un autre emploi que le sien, peut être réaffecté;

Considérant que vous vous êtes vu notifier une proposition de réaffectation d'office comme gradé coordonnateur au sein du service d'intervention en date du 7 avril 2017;

Considérant que dans cette correspondance, il est mentionné sous le point 5 (droits de la défense) que vous avez la possibilité de déposer un mémoire de défense et/ou d'être entendu;

Considérant que la date d'audition proposée est fixée au mercredi 12 avril 2017, à 10.00 heures;

Considérant que vous vous êtes présenté à la date convenue, accompagné de votre conseil, Maître France LAMBINET;

Considérant que vous avez sollicité un report d'audition, le délai laissé (5 jours en ce compris un week-end) étant jugé trop court pour que votre conseil puisse travailler efficacement;

Considérant qu'il a été constaté que la date du jeudi 20 avril 2017, à 10.00 heures convenait à toutes les parties présentes;

Considérant que vous vous êtes présenté le 20 avril 2017, à 10.00 heures, accompagné de votre conseil, Maître France LAMBINET, que vous avez remis un mémoire de défense et que vous avez désiré être entendu;

Par rapport au moyen n° 1 : la proposition de réaffectation est une sanction disciplinaire déguisée

Attendu que la mesure d'ordre de réaffectation d'office n'est pas une sanction disciplinaire déguisée; sa seule finalité étant de garantir le bon fonctionnement du service,

Attendu que la mesure d'ordre a un caractère temporaire de façon à attendre l'examen quant au fond par le Parquet des deux axes (volet judiciaire où vous êtes à la fois suspect et victime),

Attendu que la mesure d'ordre s'explique également par le fait que vous avez entretenu une publicité avérée des faits qui vous concernent au point que la rumeur en devient persistante au sein du service police secours et que des clans se forment (les pours, les contres et les indécis) rendant ainsi l'exercice de l'autorité au jour le jour problématique,

Attendu que votre position hiérarchique vous imposait la discrétion par rapport aux faits et que ce manque de discrétion a un impact sur le bon fonctionnement du service police secours,

Attendu qu'une partie du personnel ayant connaissance de l'existence d'une information judiciaire à votre encontre attend dès lors une prise de position de l'autorité,

Attendu que l'inertie de l'autorité aurait pour conséquence d'encore aggraver le malaise existant,

Attendu que vous faites actuellement partie de la direction générale de l'intervention, placée sous la direction du Commissaire CLAUSSE Olivier,

Attendu que le commissaire CLAUSSE quittera la zone de police pour incorporer la ZP des 3 Vallées en date du 1^{er} juillet 2017 (mobilité confirmée),

Attendu que son remplaçant éventuel n'entrera en fonction qu'au 1^{er} septembre 2017,
Attendu que, durant cette période de vacance d'emploi, vous seriez le seul gradé présent à la direction générale du pilier judiciaire,
Attendu que les membres du personnel affectés à une direction générale du Corps de Police se doivent d'incarner les valeurs de la zone de police et d'avoir continuellement à l'esprit la fonction exemple,
Attendu qu'une direction générale se doit de travailler sereinement et que dans l'esprit du personnel exécutant ayant connaissance de l'existence d'une information judiciaire à votre encontre, il peut être considéré comme incompréhensible de continuer à travailler au sein d'une direction des opérations,
Attendu que vous avez déclaré verbalement au Chef de Corps avoir dressé une liste des membres du personnel que vous suspectez d'avoir rédigé les courriers anonymes, qu'il vous reste 3 suspects sur cette liste,
Attendu que votre position hiérarchique actuelle vous permettrait d'exercer, le cas échéant, des représailles vis-à-vis de ces membres du personnel,
Attendu qu'il incombe au Chef de Corps de veiller à la bonne marche et à la continuité du service,
Considérons le premier moyen non fondé.

Par rapport au second moyen : la méconnaissance du principe d'impartialité.

Attendu que le Chef de corps d'une zone de police doit faire face à de multiples obligations légales,

Attendu que l'article 44 de la Loi sur la Police Intégrée (LPI) stipule :

« Chaque corps de police locale est placé sous la direction d'un chef de corps. Il est responsable de l'exécution de la politique policière locale, et plus particulièrement de l'exécution du plan zonal de sécurité.

Il assure la direction, l'organisation et la répartition des tâches au sein du corps de police locale et l'exécution de la gestion de ce corps. Pour ce faire, le bourgmestre ou le collège de police peut lui déléguer certaines de ses compétences.

Dans l'exercice de cette fonction, il est responsable de l'exécution par le corps de police des missions locales, des directives relatives aux missions à caractère fédéral et des réquisitions, ainsi que de l'application des normes visées aux articles 141 et 142.

Pour l'exercice de sa fonction, le chef de corps peut solliciter l'aide visée à l'article 104, 1^o»;

Considérant que par cet article de loi, le Chef de Corps est le garant du bon fonctionnement du Corps de police qu'il dirige et qu'il lui appartient dès lors de prendre toutes les mesures organisationnelles permettant à la zone de police de remplir ses multiples obligations légales. Il est donc de son devoir d'agir lorsqu'il pressent des difficultés de fonctionnement quel que soit le service ou le département où celles-ci peuvent se produire;

Attendu que le Chef de Corps est revêtu du grade de commissaire divisionnaire de police, ce qui lui confère la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du Procureur du Roi (OPJAPR);

Attendu que l'article 29 du Code d'Instruction Criminelle (CIC) énonce :

« Toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public, [ainsi que, pour ce qui concerne le secteur des prestations familiales, toute institution coopérante au sens de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social] qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu d'en donner avis sur-le-champ au [procureur du Roi] près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou délit aura été commis ou dans lequel [l'inculpé] pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. 'L 10-07-1967, art. 1, 23^o».

Attendu l'obligation de saisine de l'autorité disciplinaire supérieure prévue par la Loi disciplinaire lorsque des éléments nécessitent pour l'autorité disciplinaire ordinaire (le Chef de Corps dans ce cas précis) de se dessaisir, ce qui a été fait vu l'obligation de dénonciation des faits judiciaires (voir *supra*) afin de rencontrer le principe d'impartialité dans le cadre de l'examen de fond des faits;
Attendu qu'une mesure d'ordre n'a pas à se prononcer sur le fond des accusations portées contre le membre du personnel ;
Attendu l'absence de préséance d'une obligation par rapport à l'autre;
Considérons le second moyen non fondé.

Par rapport au troisième moyen : griefs non fondés

Attendu que pour l'objet d'une mesure d'ordre de réaffectation, le Chef de Corps agit dans le cadre de l'article 44 de la LPI;
Attendu que, dans ce cadre, le Chef de Corps ne doit procéder à aucune analyse des griefs puisqu'il ne s'agit nullement de l'objet d'une réaffectation laquelle ne vise que la pérennité, la continuité et la sérénité du bon fonctionnement d'un service, en l'occurrence, pour ce qui vous concerne, la direction d'opérations. Il y va de protéger le fonctionnement zonal tant en ce qui vous concerne afin de vous préserver de potentielles situations délicates dans l'exercice du commandement qu'en ce qui concerne le personnel sur lequel vous auriez autorité;
Il y a par ailleurs lieu de souligner que ces examens des griefs n'incombent pas au Chef de Corps mais bien, d'une part, à l'autorité judiciaire pour l'éventuel volet pénal du dossier et l'Autorité Disciplinaire Supérieure pour le volet administratif puisqu'il s'en est précisément dessaisi;
Dans l'attente de cet examen de fond, il est estimé indispensable de vous affecter temporairement à d'autres tâches dans l'attente d'y voir plus clair en dehors de toute passion;
Considérons le troisième moyen non fondé;

Par rapport au quatrième moyen; manque de justification de la mesure d'ordre envisagée;

Attendu que tous les services opérationnels et administratifs et logistiques de la zone de police comprennent du personnel féminin;
Attendu que vous affecter dans un autre service que le service d'interventions vous causerait un préjudice financier (perte des inconvénients pour heures supplémentaires, nocturnes et dominicales);
Attendu que vous avez démontré des compétences professionnelles - qui n'ont d'ailleurs jamais été contestées par l'autorité - alors que vous assuriez la fonction de gradé coordonnateur au sein du service interventions;
Attendu que depuis la proposition de réaffectation d'office datant du 07 avril, bien que membre de la direction générale du pilier judiciaire, vous assurez régulièrement des pauses en qualité de gradé coordonnateur au sein du service interventions;
Attendu que depuis ce moment, aucun incident nouveau n'a été porté à la connaissance du Chef de Corps;
Attendu que le pool de gradés coordinateurs du service Police secours connaît actuellement un déficit en personnel;
Attendu que vous affecter dans un autre service aggraverait encore cette situation, mettant en péril le bon fonctionnement du service;
Attendu que vous avez été entendu par le Chef de Corps, en présence de votre conseil - Maître France LAMBINET - en date du jeudi 20 avril 2017,
Attendu que lors de cette audition, vous avez déclaré : «Je vous remets un mémoire composé de neuf feuillets.
Si vous deviez confirmer la mesure d'ordre de réaffectation temporaire à mon égard, je tiens à préciser que je ne désire pas être réaffecté dans mon ancienne fonction, à savoir gradé coordonnateur au sein de DSI».

Attendu qu'interpellé sur le motif de cette demande, vous n'avez pas fourni d'explication,
Considérons le quatrième moyen non fondé.
[...]"

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Le requérant rappelle que si une mesure d'ordre dénuée de tout caractère disciplinaire et de tout préjugé quant à la culpabilité de la personne concernée n'est en principe pas susceptible d'être attaquée devant le Conseil d'État, les circonstances de l'espèce font toutefois apparaître que, par l'exécution de l'acte attaqué, la partie adverse a voulu prendre à son égard une sanction disciplinaire déguisée. Il soutient, qu'en l'espèce, la mesure de réaffectation décidée à son encontre, loin d'être une simple mesure d'ordre justifiée par l'intérêt du service, a été prise par la partie adverse sur la base de son comportement - qualifié de fautif - et bouleverse de manière importante son cadre de travail, de sorte qu'elle doit s'analyser comme une sanction disciplinaire déguisée. Il souligne qu'aux termes de la convocation qui lui a été adressée le 7 avril 2017, le Commissaire PAULUS relevait, pour tenter de justifier la réaffectation envisagée, que la gravité des faits prétendument commis, dénoncés de manière anonyme, aurait fortement ébranlé la confiance qui doit exister entre le chef de corps et ses collaborateurs directs et qu'il aurait dès lors été "inconcevable" de le maintenir dans une fonction de direction. Il estime, qu'au vu de ces éléments, la partie adverse ne peut pas raisonnablement contester que son prétendu comportement, jugé fautif, a joué un rôle décisif dans le changement d'affectation critiqué et que c'est ainsi bien la volonté de le sanctionner qui explique la décision attaquée et non l'intérêt du service. Il ajoute, à titre subsidiaire, qu'en toute hypothèse, à supposer même que l'acte attaqué ne puisse pas être qualifié de sanction disciplinaire déguisée, une mesure d'ordre intérieure peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État lorsqu'elle est prise en raison d'un comportement personnel reproché à l'agent concerné et qu'elle modifie de manière importante ses conditions de travail, ce qui est manifestement le cas en l'espèce. Il fait valoir, quant à la seconde condition, que l'acte attaqué le prive de sa fonction au sein de la direction générale du pilier judiciaire, toute tâche de direction lui étant de ce fait retirée, et modifie de manière substantielle ses conditions de travail.

La partie adverse fait valoir que parallèlement à la procédure de mesure d'ordre ayant abouti au prononcé de la décision attaquée, le chef de corps du requérant a, dès le 5 avril 2017, saisi le collège de police des faits en sa qualité d'autorité disciplinaire supérieure. Elle en déduit que celui-ci n'a pas eu en vue de sanctionner disciplinairement le requérant en raison des faits qui ont été

anonymement portés à sa connaissance, mais bien d'adopter une mesure d'ordre dans l'intérêt du service et qu'il a d'emblée fait le *distinguo* entre procédure disciplinaire et procédure de mesure d'ordre dans l'intérêt du service. Elle estime que son intention est confirmée par la référence dans le courrier de convocation du 7 avril 2017, à l'article 44 de la loi du 7 décembre 1998 sur la police intégrée structurée à deux niveaux et à sa compétence en matière d'organisation du service ou à sa bonne marche et sa continuité. Elle relève qu'à aucun moment dans la décision attaquée, le requérant ne se voit désigner "coupable" des faits dénoncés anonymement et qu'il y est, au contraire, mentionné qu' "une mesure d'ordre n'a pas à se prononcer sur le fond des accusations portées contre le membre du personnel". Elle confirme, par ailleurs, que la mesure attaquée est effectivement prise en raison du comportement du requérant, mais que celle-ci ne modifie pas de manière substantielle ses prérogatives ou son statut. Elle souligne qu'aucune décision de promouvoir le requérant n'a été prise le 28 février 2017, celui-ci ayant simplement été affecté à d'autres fonctions que celles qu'il occupait précédemment. Elle soutient que la mesure de réaffectation faisant l'objet du présent recours n'engendre aucune modification substantielle des prérogatives du requérant ou de son statut, celui-ci restant inchangé. Quant à ses prérogatives, elle estime qu'elles ne sont pas modifiées de manière substantielle, le requérant exerçant, comme gradé coordonnateur auprès du service "Police secours", également une fonction de direction, ce qui change n'étant donc pas les fonctions en tant que telles, mais le lieu où elles sont exercées. Elle rappelle, en outre, que lorsque la mesure a été prise, le requérant exerçait toujours partiellement les fonctions dans lesquelles il est affecté à temps plein à la suite de son adoption. Elle déduit de ce qui précède qu'en tant qu'il est dirigé contre une mesure d'ordre, certes prise en raison du comportement du requérant, mais dans l'intérêt du service et n'impactant pas substantiellement ses prérogatives ou son statut, le recours est irrecevable.

IV.2. Appréciation

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.

Toutefois, une telle mesure est susceptible de recours 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.

La recevabilité d'un tel recours est également admise lorsqu'une mesure d'ordre intérieur constitue une sanction disciplinaire déguisée.

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.

En l'espèce, comme le relève la partie adverse, le chef de corps du requérant a, dès le 5 avril 2017, indiqué au collège de police de la zone que le dossier disciplinaire qui pourrait découler des faits portés à sa connaissance soit traité à un autre niveau que le sien, en l'occurrence, l'autorité disciplinaire supérieure. Il ressort très clairement de cette démarche que celui-ci n'a jamais eu l'intention de punir le requérant.

Il n'est, par ailleurs, pas contestable que la mesure prise à l'égard du requérant l'a été en fonction de son comportement ou à tout moins du comportement que lui attribuent les dénonciations anonymes.

Quant aux modifications que cette affectation engendrerait dans les fonctions du requérant, force est de constater qu'elles ne portent pas atteinte à ses droits statutaires et qu'elles ne peuvent être qualifiées d'importantes puisque le requérant est replacé dans ses anciennes fonctions qu'il exerçait de surcroît encore pour partie avant que cette mesure ne soit prise.

Il résulte de ce qui précède que tout en reconnaissant que l'acte attaqué constitue une mesure d'ordre, le requérant ne démontre pas, à l'appui de sa requête, qu'il constituerait une sanction disciplinaire déguisée ou une mesure prise en raison de son comportement impliquant une modification substantielle de ses fonctions ou de son statut administratif ou pécuniaire.

L'acte attaqué n'étant, *prima facie*, pas susceptible de recours, la demande de suspension d'extrême urgence doit être rejetée.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

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'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre siégeant en référé, le dix-neuf mai deux mille dix-sept, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Jacques VANHAEVERBEEK.