

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.498 du 17 janvier 2023

A. 233.488/VIII-11.670

En cause : **VOLAND** Errol,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre GILAIN, avocat,
rue Tumelaire 23 11
6000 Charleroi,

contre :

l'État belge, représenté par
la ministre de l'Intérieur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 avril 2021, Errol Voland demande l'annulation de « la décision de confirmation qui est intervenue le 23.02.2021, [...] de :

- « > la communication écrite - rappel de la norme du 27.11.2020 (DAH-2020-P65), [...] aux termes de laquelle il a été décidé que :
 - [il] a par ses écrits et dénonciations non fondées adopté une attitude problématique à l'égard de son supérieur fonctionnel, attitude emprunte d'un manque de respect, de loyauté et de transparence;
 - qu'il devait revoir son comportement général dans les relations avec son supérieur hiérarchique;
- > la décision de la Police fédérale du 17.12.2020 (DAH-2020-P67), [...] aux termes de laquelle il a été décidé de maintenir la note de fonctionnement et [il est] invité fermement [...] à :
 - adapter son comportement de la manière suivante :
 - “ en tant qu'officier, chef de section, exercer [son] emploi empreint d'une fonction exemple en [s']abstenant de manifestation publique de déconsidération à l'égard des initiatives prises par [son] supérieur fonctionnel compromettant de la sorte la dignité de sa fonction; en cas de désaccord avec la politique de [son] supérieur fonctionnel, de lui faire valoir avec tact, en toute discrétion, [ses] appréciations quant à sa politique et tenter de le convaincre; de faire preuve de retenue dans [ses] actes et propos□ ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 décembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 janvier 2023 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Amandine De Vita, loco M^e Pierre Gillain, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{me} Bénédicte Flamend, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, 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 commissaire de police et chef de section au poste de circulation de Peruwelz de la Police de la route du Hainaut, direction de la Police fédérale de la route (DAH) dépendant de la direction générale de la Police administrative de la Police fédérale.

2. Par des courriels des 12 et 21 novembre 2020, le requérant interpelle le service Fonctionnement interne de la DAH concernant l'attitude et les agissements de son chef de service E. V. à son égard.

3. Le 27 novembre 2020, à la suite de ces interpellations du requérant, J. M. T., commissaire divisionnaire audit service Fonctionnement interne, délégué du directeur de la DAH, établit une « communication écrite – rappel de la norme » qui se conclut comme suit :

« Conclusions :

Les éléments repris dans vos divers mails sont emprunts de votre propre perception des faits.

Vous prêtez notamment des intentions malveillantes de votre chef de service à votre égard.

À la lecture des mails, ces affirmations ne sont pas fondées.

Par vos écrits et vos dénonciations non fondées, vous adoptez une attitude problématique à l'égard de votre supérieur fonctionnel, attitude emprunte d'un manque de respect, de loyauté et de transparence.

Nous vous invitons sérieusement à revoir les divers principes déontologiques en la matière et plus particulièrement :

Point 14 du code de déontologie :

“ Les relations professionnelles entre membres du personnel reposent notamment sur le respect mutuel, la solidarité, l'esprit d'équipe, la discipline librement consentie, la loyauté ainsi que l'équité, et ce indépendamment de la fonction, de la tâche, du grade, du statut actuel ou d'origine, ou encore de la prétendue race, de la couleur, de l'ascendance, de l'origine nationale, du sexe ou de l'orientation sexuelle, de l'état civil, de la naissance, du patrimoine, de l'âge, de la langue, des convictions religieuses ou philosophiques, de la santé, du handicap ou des caractéristiques physiques. Les membres du personnel s'abstiennent de toute manifestation d'élitisme ou de déconsidération vis à vis d'un service, d'un cadre, d'un grade, d'une fonction ou d'une personne. Les membres du personnel s'abstiennent de tout acte de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail. Les membres du personnel ont le droit d'être traités avec dignité. Ils s'abstiennent de tout comportement verbal ou non verbal qui pourrait compromettre cette dignité”.

Point 41 du code de déontologie :

“ Les membres du personnel font preuve de retenue dans leurs actes et leurs propos et proscrivent les excès de langage, les familiarités et les gestes déplacés.

Ils traitent chacun avec politesse, tact et courtoisie, veillent à conserver le contrôle de soi et prohibent tout comportement hostile, agressif, provoquant, méprisant ou humiliant.

Ils s'abstiennent de tracasseries et font preuve de discernement, de sens de la mesure mais aussi de détermination. Les membres du personnel se comportent de manière exemplaire, spécialement en observant eux-mêmes les lois et règlements”.

Nous vous rappelons également la Charte des valeurs de la police intégrée :

“ Respecter et s’attacher à faire respecter les droits et libertés individuels ainsi que la dignité de chaque personne, spécialement en s’astreignant à un recours à la contrainte légale toujours réfléchi et limité au strict nécessaire;
Être loyal envers les institutions démocratiques;
Être intègre, impartial et respectueux des normes à faire appliquer;
Avoir le sens des responsabilités;
Être animé par et faire montre d’un esprit de service caractérisé par :
— la disponibilité;
— la qualité du travail;
— la recherche de solutions dans le cadre de leurs compétences;
— la mise en œuvre optimale des moyens adéquats;
— le souci du fonctionnement intégré des services de police;
Promouvoir les relations internes fondées sur le respect mutuel;
Contribuer au bien-être sur les lieux du travail ”.

Nous vous invitons donc à revoir votre comportement général dans les relations avec votre supérieur.

De vos écrits se dégageant un malaise personnel profond, nous vous conseillons vivement de prendre contact avec le stress-team lequel pourrait vous aider à retrouver une sphère personnelle au travail plus positive.

La présente sera classée dans votre DP, farde V/A, accompagnée de vos éventuelles observations personnelles, elle fera l’objet d’un suivi particulier dans le cadre de la procédure d’évaluation en cours.

Notification :

Vous êtes invité à signer la présente sur laquelle il vous est demandé d’apporter la mention manuscrite “Pris connaissance et reçu un exemplaire le ...”. Cet exemplaire, daté et signé, doit être renvoyé par mail avec accusé de réception, à dea.dah.dir.cp3@police.belgium.eu .

Il vous est loisible de me faire parvenir par mail – [\[J.-M. T.\]@police.belgium.eu](mailto:[J.-M. T.]@police.belgium.eu) - vos éventuelles observations écrites dans un délai de 7 jours à dater de la prise de connaissance de la présente note.

En tant que pièce pertinente pour l’évaluation de votre fonctionnement, la présente note ainsi que vos éventuelles observations écrites seront conservées pendant toute la durée de la période d’évaluation en cours dans la farde V/A — dossier évaluation de la période en cours. Au terme de celle-ci, un nouveau dossier d’évaluation est ouvert.

L’ancien dossier est conservé au sein de votre dossier personnel ».

Le requérant n’a pas fait parvenir d’observations à son auteur.

4. Le 2 décembre 2020, informé par E.V. d’une « réaction qu’il qualifie de problématique de la part » du requérant sur *Teams*, réaction qui consiste à dénigrer, par des publications visibles pour l’ensemble du personnel, une initiative qu’il a prise pour l’accueil des nouveaux membres, J.- M. T. établit une proposition de « note de fonctionnement », se fondant sur l’article 140 de la loi du 7 décembre 1998 ‘organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux’.

Cette proposition se conclut comme suit :

« Conclusion :

En conséquence, en ma qualité de supérieur fonctionnel, je vous invite fermement à :

- adapter votre comportement de la manière suivante :
en tant qu'officier, chef de section, exercer votre prestation publique de déconsidération à l'égard des initiatives prises par votre supérieur fonctionnel compromettant de la sorte la dignité de sa fonction; en cas de désaccord avec la politique de votre supérieur fonctionnel, de lui faire valoir avec tact, en toute discrétion, de vos appréciations quant à sa politique et tenter de le convaincre; de faire preuve de retenue dans vos actes et propos.
- Respecter les principes déontologiques tels que précités.

Je vous informe, par ailleurs que si la problématique persiste, je serai contraint de prendre d'autres mesures, voire d'en informer votre autorité disciplinaire au moyen d'un rapport d'information.

Il vous est loisible de me faire parvenir [...] vos éventuelles observations écrites au plus tard le 11 décembre 2020.

Après analyse de vos éventuelles observations, je vous informerai des suites réservées la présente proposition de note de fonctionnement soit maintien, soit adaptation, soit renonciation ».

5. Par un courriel du 10 décembre 2020, le requérant transmet des observations écrites.

6. Par une note du 17 décembre 2020, J.-M. T. décide de maintenir la note de fonctionnement du 2 décembre 2020 après avoir répondu aux observations communiquées par le requérant le 10 décembre 2020.

La note se conclut comme suit :

« En tant que pièce pertinente pour l'évaluation de votre fonctionnement, la présente note de fonctionnement, vos observations écrites ainsi que la proposition de note de fonctionnement accompagnée de ses annexes seront conservées dans la farde V/A — dossier évaluation de la période en cours. Au terme de celle-ci, un nouveau dossier d'évaluation est ouvert. L'ancien dossier est conservé au sein de votre dossier personnel (farde V/A) ».

7. Par un courrier du 20 janvier 2021, le requérant demande, par la voie de son conseil, le retrait de la communication écrite - rappel à la norme du 27 novembre 2020 et de la note de fonctionnement du 17 décembre 2020 de son dossier personnel. Il précise qu'il « [met le directeur de la DAH] en demeure de procéder aux retraits de ces documents de son dossier personnel dans un délai de

15 jours à dater de la présente, faute de quoi [il] introduira un recours devant le Conseil d'État ».

8. Par un courrier du 1^{er} février 2021, le directeur de la DAH, K. R., répond au conseil du requérant ce qui suit :

« [...] »

Au regard du contenu du dossier et de la mise en demeure assortie d'un éventuel recours auprès du Conseil d'État, le service juridique de la police fédérale a été informé et en a reçu les diverses pièces.
Nous attendons les avis et considérations de ce service et nous vous tiendrons informés de la suite réservée à la requête du [requérant] ».

9. Le 23 février 2021, K. R. adresse au conseil du requérant un courrier rédigé comme suit :

« Faisant suite à notre courrier du 01-02-2021, et à l'examen des pièces des dossiers par le service juridique de la police fédérale nous vous informons que les droits du [requérant] ainsi que la procédure ont été respectés dans les dossiers en référence.

Par conséquent, nous vous confirmons le maintien des pièces dans le dossier personnel de l'intéressé ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Le requérant affirme que son « recours est manifestement recevable tant *ratione materiae* que *ratione temporis* ».

IV.1.2. Le mémoire en réponse

À titre principal, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité au motif que l'acte attaqué est un acte purement confirmatif des décisions des 27 novembre et 17 décembre 2020, qui ne modifie pas l'ordonnancement juridique et qui n'est donc pas susceptible de recours.

Elle relève qu'il ressort de la lecture de l'acte attaqué qu'il n'énonce aucun motif nouveau mais se limite à indiquer au requérant que les notes précitées sont maintenues dans son dossier personnel dès lors que ses droits ont été respectés

ainsi que la procédure. Selon elle, les termes de l'acte attaqué se limitent donc à confirmer la position antérieurement adoptée par la partie adverse, sans en désavouer les motifs. Elle ajoute que l'annulation de l'acte attaqué serait inopérante vu que les notes antérieures subsisteraient dans l'ordonnancement juridique.

Subsidiairement, à supposer que l'acte attaqué ne soit pas considéré comme un acte purement confirmatif, *quod non* selon elle, elle estime que le recours introduit à l'égard des notes dont le requérant demande le retrait de son dossier personnel n'est pas recevable.

Elle allègue que concernant la communication écrite - rappel à la norme du 27 novembre 2020, le requérant n'a pas épuisé les voies de recours internes, dès lors qu'il n'a transmis aucune observation alors que le rédacteur de la note l'y invitait expressément, conformément à l'article 140 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux'.

Elle soutient également que les notes des 27 novembre et 17 décembre 2020 sont de simples mesures d'ordre intérieur prises par l'autorité en vue d'organiser son bon fonctionnement et ne sont donc pas susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation, étant sans incidence sur la situation juridique du requérant.

Elle fait valoir à cet égard, d'une part, que lesdites notes ne sont pas des sanctions disciplinaires déguisées et, d'autre part, que bien qu'elles découlent du comportement du requérant, elles n'engendrent pas de modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions et ne portent pas atteinte à ses droits statutaires.

Elle indique que ces notes ne qualifient aucunement le comportement du requérant en termes de transgression disciplinaire et ne sont pas intégrées dans la sous-farde V/B de la farde V du dossier personnel reprenant « les sanctions disciplinaires non encore effacées et les dossiers disciplinaires y afférents ».

Elle ajoute que, par application de l'article VII.1.28 PJPol, la note de fonctionnement est une pièce relative à la période d'évaluation en cours qui pourra éventuellement avoir des répercussions sur l'évaluation du requérant qui pourrait, à son tour, avoir des répercussions sur d'éventuelles possibilités d'avancement ou de réaffectation, mais qu'en tout état de cause, il n'est aucunement question en l'espèce de sanctionner le requérant de quelque façon que ce soit.

Enfin, elle précise que les décisions des 27 novembre et 2 décembre 2020 ont bien été prises en raison du comportement du requérant mais qu'elles n'engendrent pas une modification substantielle de son statut administratif ou pécuniaire ni ne portent atteinte aux prérogatives normales de la fonction de commissaire de police.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Le requérant considère que les décisions prises à son encontre lui font grief puisqu'il s'agit de sanctions disciplinaires déguisées et non des mesures d'ordre intérieur.

Il allègue que la loi sur la police intégrée ne prévoit pas de recours organisé, raison pour laquelle il introduit le présent recours en annulation.

Il soutient que le fait qu'il n'a pas fait valoir ses observations à l'encontre de la décision prise à son encontre ne rend pas le présent recours irrecevable. Il s'agit, selon lui, d'une application d'un principe général de droit *audi alteram partem* qui impose à l'autorité administrative de permettre à l'administré de faire valoir ses observations au sujet d'une mesure grave mais non punitive, qu'elle envisage de prendre à son égard.

Après avoir rappelé le règlement de procédure, il indique qu'à la suite des deux notes des 27 novembre et 17 décembre 2020, afin de régler la situation à l'amiable, il a, par l'intermédiaire de son conseil, adressé un courrier au directeur, K. R., afin que son service retire ces décisions prises à son encontre.

Il soutient que la police fédérale a procédé au réexamen de la demande en sollicitant un avis au service juridique et a confirmé le maintien de ses décisions. Il en conclut que l'acte attaqué a été adopté après un réexamen du dossier à la suite de la demande introduite par son conseil.

Il souhaite rappeler qu'en réponse au courrier de son conseil la partie adverse l'a bien informé avoir effectué une analyse complète du dossier et qu'il ne peut donc en aucun cas être question d'un acte purement confirmatif.

Selon lui, un nouveau délai de 60 jours pour introduire un recours en annulation commence donc à courir à dater de ladite décision de confirmation du 22 février 2021.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant maintient que l'acte attaqué n'est pas un acte purement confirmatif car un acte ne peut être qualifié comme tel que « lorsque pris par l'auteur d'une décision initiale (ou son supérieur hiérarchique), il se borne à répéter celle-ci

pour les mêmes motifs de droit, alors que les circonstances de fait n'ont pas changé ».

Il indique en se référant à la doctrine que « la décision n'est [pas] seulement confirmative lorsque l'administration, tout en n'y étant pas tenue par une disposition expresse, a procédé à un réexamen du dossier et que ce nouvel examen est fondé sur un élément nouveau qui n'était pas connu lors de la première décision » et que « la décision qui a été prise après un réexamen du dossier ne peut être qualifiée d'acte purement confirmatif ».

Il ajoute qu'une sanction disciplinaire déguisée est, quant à elle, une mesure prise par l'autorité administrative dans le but de sanctionner un agent.

Il allègue qu'en l'espèce, la partie adverse a procédé au réexamen de la demande en sollicitant un avis de son service juridique, et a confirmé le maintien de ces décisions. Il ajoute qu'elle a d'ailleurs confirmé avoir procédé à ce réexamen, car elle a fait suite à la mise en demeure adressée par son conseil en date du 20 janvier 2021 en ces termes : « faisant suite à notre courrier du 01-02-2021, et à l'examen des pièces par le service juridique de la police fédérale, nous vous informons que les droits du [requérant] ainsi que la procédure ont été respectés dans les dossiers en référence. Par conséquent, nous vous confirmons le maintien des pièces dans le dossier concerné [...] » et « Maître GILLAIN, faisant suite à notre courrier 01-02-2021, dont vous retrouverez une copie en attachement, nous vous informons que de l'analyse du dossier complet effectuée par notre service juridique le [requérant] a bien reçu les réponses à ses observations (...) ».

Il en conclut qu'il importe peu que la partie adverse ait fait appel à son service juridique pour effectuer ce nouvel examen, car d'après lui ce n'est qu'à la suite de la mise en demeure adressée par son conseil faisant part d'une intention d'introduire un recours en annulation devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État que la partie adverse a pris contact avec son service juridique, service compétent à intervenir dans ce litige.

Par ailleurs, il indique que ces décisions doivent être également qualifiées de sanctions administratives déguisées pour les raisons suivantes : elles ont été prises en raison de son comportement (ce que confirme d'ailleurs la partie adverse dans son mémoire en réponse en sa page 5); elles font état des faits lui reprochés; la procédure prévue dans le cadre de l'adoption d'une note de fonctionnement est à mettre en parallèle avec la procédure d'évaluation. Il indique à ce dernier égard que « ces notes :

1) sont pertinentes pour l'évaluation du fonctionnement;

En application de l'article VII.I.28 PJPOL, la note de fonctionnement est une pièce relative à la période d'évaluation en cours qui pourra avoir des répercussions sur [son] évaluation qui pourrait, à son tour avoir des répercussions sur d'éventuelles possibilités d'avancement ou de réaffectation.

2) sont, ainsi que les éventuelles observations écrites, conservées dans la farde V/A (à savoir le dossier évaluation de la période d'évaluation en cours);

3) ne sont pas scellées. Elles seront donc consultées et prises en considération dans le cadre d'une mutation ou d'une promotion. De plus, ces notes contiennent la mention selon laquelle il n'est pas exclu que l'autorité se fonde sur celles-ci pour une prochaine évaluation ».

IV.2. Appréciation

Il est de jurisprudence constante qu'un acte purement confirmatif d'une décision antérieure n'est pas susceptible de recours et qu'un acte est purement confirmatif s'il est pris par l'auteur de la décision confirmée ou par son supérieur hiérarchique, s'il reproduit une première décision et répond à trois conditions : l'identité d'objet et de motifs avec la décision antérieure, et l'absence de nouvel examen du dossier.

Il n'est pas contestable ni contesté que les deux premières conditions sont remplies. En effet, l'acte attaqué n'indique pas que l'absence de retrait des notes des 27 novembre et 17 décembre 2020 reposerait sur d'autres motifs que ceux qui ont justifié leur établissement. Il se borne à indiquer qu'« à l'examen des pièces des dossiers par le service juridique de la police fédérale, » il informe le conseil du requérant que « les droits [de celui-ci] ainsi que la procédure ont été respectés dans les dossiers en référence » et « [confirme] le maintien des pièces dans le dossier personnel de l'intéressé ».

Contrairement à ce que soutient le requérant, un tel courrier n'indique pas qu'il a été procédé par la partie adverse à un nouvel examen des faits qui ont justifié les « pièces » en question, à savoir les notes du 27 novembre et 17 décembre 2020.

La circonstance qu'à la suite du courrier du 1^{er} février 2021 du requérant, la partie adverse ait soumis le dossier à son service juridique pour s'assurer que les notes avaient été régulièrement établies ne permet pas de conclure qu'il a été procédé par leur auteur ou son supérieur hiérarchique à une nouvelle appréciation des motifs de fait et de droit qui ont conduit à la rédaction de ces notes.

Le courriel, envoyé au conseil du requérant par un agent de la partie adverse la veille de l'acte attaqué, et indiquant que « que de l'analyse du dossier complet effectuée par notre service juridique le [requérant] a bien reçu les réponses à ses observations » ne permet pas de tirer une autre conclusion, puisqu'il n'y est pas davantage fait mention d'autres considérations motivant les notes.

Par conséquent le courrier du 23 février 2021 de la partie adverse, seul acte attaqué par le recours, est bien un acte purement confirmatif non susceptible de recours.

Par conséquent, sans qu'il soit nécessaire de s'interroger sur le point de savoir si les notes confirmées par l'acte attaqué constituaient elles-mêmes des actes susceptibles de recours devant le Conseil d'État, le recours est irrecevable.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé le 17 janvier 2023 par la VIII^e chambre, composée de :

Luc Detroux,
Valérie Vanderpère,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux