CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 151.363 du 16 novembre 2005

A.163.647/VIII-5072

En cause : **MOUTOY** Miguel**,**

ayant élu domicile chez
Me Paul-Emmanuel GHISLAIN, avocat,
avenue de la Gare 88
6840 Neufchâteau,

contre :

la Zone de police "Semois & Lesse",

ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIIIe CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 24 juin 2005 par Miguel MOUTOY tendant à la suspension de l'exécution de l'acte suivant :

" "Mesure d'ordre : glissement interne par mesure d'ordre" prise le 25 avril 2005 par le Commissaire divisionnaire de police, Chef de Corps, Monsieur Vincent LEONARD, selon laquelle le requérant, Directeur des Ressources Humaines de la Zone de Police, fait l'objet d'un "glissement interne " dans l'intérêt du service avec affectation au service intervention de Bertrix à partir du 1er mai 2005 et précisant "qu'il va de soi que cette mesure d'ordre entraîne de facto le retrait des fonctions de conseiller en évaluation, d'officier de sécurité et de chef de projet du plan d'action "Développer la qualité dans le domaine de la gestion du personnel" ";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. JOASSART, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 22 septembre 2005 fixant l'affaire à l'audience publique du 12 octobre 2005, date à laquelle l'affaire a été remise à l'audience publique du 9 novembre 2005;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^me^ GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me GHISLAIN, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me BELLEFLAMME, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. JOASSART, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Le requérant, entré à la gendarmerie en 1972, y était adjudant-chef. A la suite de la réforme des polices, il est devenu commissaire de police le 1er avril 2001. Le 19 décembre 2001, il a été désigné, par le chef de zone, en qualité de directeur des ressources humaines de la zone 5032 "Semois & Lesse".

2. Après un audit réalisé du mois de novembre 2002 au mois de mars 2003, le requérant a été convoqué, le 10 décembre 2004, à un "entretien de fonctionnement" avec son chef de corps. A l'occasion de cet entretien, qui a eu lieu le 20 décembre 2004, il est question de l'irascibilité du requérant, de son manque d'écoute, de sa contribution à une ambiance négative de travail et du fait qu'il ne contribue pas à promouvoir la valeur d'exemple que le chef de corps attend de tout officier, spécialement d'un directeur des ressources humaines. A l'issue de cet entretien, le requérant et son chef de corps conviennent des engagements pris par le requérant à propos de chacun de ces points.

3. Divers incidents surviennent encore entre la signature du document élaboré à l'issue de la réunion du 10 décembre 2004 et le 21 avril 2005. A cette dernière date, le chef de corps du requérant remet à celui-ci une convocation pour le lendemain,

en vue d'un entretien dans le cadre d'une éventuelle mesure d'ordre. Cette convocation est rédigée en ces termes :

"1. Situation

Il m'est revenu et j'ai personnellement constaté à plusieurs reprises que votre attitude ne correspond pas à celle que je suis en droit d'attendre d'un directeur des ressources humaines.

Votre comportement ne répond pas aux différentes recommandations visées dans votre entretien de fonctionnement du 20 décembre 2004.

En effet, vous n'avez pas contribué à améliorer le climat de travail, que du contraire.

Vous critiquez de manière croissante les décisions prises par le chef de corps et de plus vous y donnez une certaine publicité.

Vous manifestez peu, voire pas d'intérêt, pour les problèmes rencontrés par certains membres du personnel, alors qu'en votre qualité de directeur des ressources humaines c'est une de vos tâches les plus importantes qui vous a été rappelée dans l'entretien de fonctionnement sus-mentionné.

Vos écrits sont très souvent tendancieux pour ne pas dire provocateurs. Vous tenez des propos déplacés sur certains membres du personnel.

Par vos propos, vous véhiculez auprès des membres du personnel une image négative de la direction de la Zone de police.

De manière générale, j'estime que vous ne respectez pas les engagements fixés lors de cet entretien de fonctionnement et j'en suis arrivé à un point où je n'ai absolument plus confiance en vous dans la fonction qui vous est dévolue.

2. Convocation entretien

Dans le cadre d'un glissement interne éventuel par mesure d'ordre que j'envisage de prendre à votre égard, je vous invite à vous présenter en mon bureau le vendredi 22 avril 2005 à 09 heures. Il vous est loisible de refuser cet entretien tout en sachant que dans ce cas, les mesures idoines seront prises par mes soins".

4. Le requérant est entendu par le chef de corps le 22 avril 2005. Il remet à cette occasion un mémoire de défense dans lequel il s'attache à réfuter les reproches qui lui sont faits dans la lettre de convocation du 21avril; il met l'accent sur la charge de travail qui est la sienne et formule lui-même des critiques à l'égard de son chef de corps.

5. Le 25 avril 2005, le chef de corps prend à l'égard du requérant la mesure d'ordre du "glissement interne" dans l'intérêt du service avec affectation au service d'intervention de Bertrix à partir du 1er mai 2005, mesure d'ordre qui "entraîne de facto le retrait des fonctions de conseiller en évaluation, d'officier sécurité et de chef du projet de plan d'action 'Développer la qualité dans le domaine de la gestion du personnel' ". Cette décision constitue l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée. Elle est très longuement motivée, selon le schéma suivant : indication du fondement légal, référence à l'entretien de fonctionnement du 20 décembre 2004, exposé de la situation, exposé des griefs contenus dans la convocation, décision du chef de corps, motivation, avis et considérations suite au mémoire déposé par le requérant; sous la rubrique "décision du chef de corps", on peut notamment lire la remarque suivante : "Cette mesure d'ordre à votre égard ne porte en aucun cas atteinte à vos droits statutaires financiers (au contraire, possibilité d'inconvénients dans la nouvelle tâche). Cette mesure

d'ordre est indépendante de toute mesure disciplinaire et n'est pas une sanction disciplinaire déguisée".

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que le requérant prend un moyen unique "du défaut de motivation, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article 44 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des services de police et de l'Arrêté Royal du 26 novembre 2001 qui en porte exécution, du principe général du droit consistant dans le respect des droits de la défense, du principe général 'Audi alteram partem', de l'excès, voire du détournement de pouvoir"; qu'il soutient que, même s'il se présente comme une mesure d'ordre, l'acte critiqué est une sanction disciplinaire déguisée; qu'il en veut pour preuve le fait qu'il perd toutes ses attributions de directeur des ressources humaines; qu'il fait valoir que, dans le service où il est affecté, il est en contact avec des policiers qu'il a entendus dans des cadres disciplinaires; qu'il estime que toutes les formations qu'il a suivies ne lui servent plus à rien; qu'il affirme que "l'indépendance et la rigueur" avec lesquelles il a exercé sa fonction de directeur des ressources humaines "ne plaisent pas au Commissaire divisionnaire de police"; qu'il fait état du caractère tardif et imprécis de la convocation à l'audition du 22 avril 2005 et soutient qu'en le convoquant, son chef de corps savait déjà quelle mesure il allait prendre "et que l'entretien a plus servi d'alibi que d'élément permettant de prendre une décision en toute connaissance de cause"; qu'il est d'avis que "L'adoption d'une décision visant à sanctionner un membre du personnel d'une zone de police en raison de manquements qui lui sont reprochés ne peut se faire que dans le respect de la procédure disciplinaire" et que, même s'il s'agit d'une mesure d'ordre, celui qui en fait l'objet doit être informé des reproches qui lui sont faits pour pouvoir faire valoir son point de vue quant à la mesure envisagée et à sa conformité à l'intérêt du service, ce qui, selon lui, n'a pas été le cas en l'espèce; qu'il relève que la décision critiquée ne répond pas à tous les points soulevés dans le mémoire déposé, ce qui constituerait une violation de la loi précitée du 29 juillet 1991; qu'enfin, le requérant affirme que la décision critiquée constitue "un excès voire un détournement de pouvoir" et conclut qu' "Ecarter un directeur des ressources humaines et le dépouiller de toutes ses fonctions en prenant une 'mesure d'ordre' de glissement interne est une véritable sanction qui ne ressort pas du Chef de Zone et qui ne peut être décidée sous cette

forme"; qu'à l'audience, le requérant a cité, à l'appui de sa thèse, l'arrêt VAN OUTRIVE, n° 134.925, du 14 septembre 2004;

Considérant qu'il importe en premier lieu de qualifier la mesure prise à l'égard du requérant et de vérifier s'il s'agit effectivement d'une mesure d'ordre ou, au contraire, d'une sanction disciplinaire déguisée; que sont révélateurs à cet égard les motifs de l'acte et les circonstances qui l'ont généré, le fait que le comportement de l'agent soit ou non qualifié de fautif, l'incidence de la mesure sur le statut administratif ou pécuniaire de l'intéressé; que c'est à celui qui prétend avoir été l'objet d'une sanction disciplinaire de rapporter la preuve de l'intention de l'auteur de l'acte;

Considérant qu'en l'espèce, il n'est pas contesté et il ressort du dossier que la mesure critiquée se fonde, à tout le moins pour partie, sur le comportement du requérant; que la partie adverse n'a cependant pas qualifié ce comportement de fautif; que dès l'entretien de fonctionnement du 20 décembre 2004, le chef de corps du requérant a qualifié le comportement de celui-ci de "préjudiciable à l'image de marque de la police en général et à la réputation de la zone Semois & Lesse" et a constaté : "Votre attitude met en péril la place qui devrait être la vôtre au sein de l'organisation et porte préjudice à son bon fonctionnement, d'autant plus que le Directeur des Ressources Humaines en est un des piliers"; que cette constatation, à laquelle le comportement du requérant n'est, certes, pas étrangère, met d'emblée l'accent sur l'intérêt et le bon fonctionnement du service; qu'à l'issue de cet entretien de fonctionnement, le requérant et son chef de corps ont, de commun accord, mis au point des objectifs à atteindre, ce qui n'eût vraisemblablement pas été le cas si le comportement du requérant avait été considéré comme fautif; que, de même, la décision critiquée dénonce un comportement perturbateur, sans aucunement le qualifier de fautif; que l'acte critiqué précise qu'il ne s'agit pas d'une sanction disciplinaire; que la nouvelle fonction attribuée au requérant correspond à son grade et ne porte pas atteinte à son statut pécuniaire; que l'ensemble de ces considérations conduit à conclure, au stade actuel de la procédure, que l'acte contesté n'est pas une sanction disciplinaire déguisée; que les arguments du requérant relatifs aux contacts qu'il aura avec des policiers qu'il a entendus dans des cadres disciplinaires et aux formations suivies ne sont pas de nature à apporter la preuve du contraire; qu'il s'ensuit que la procédure disciplinaire ne devait pas être suivie et que le chef de corps était compétent pour prendre la mesure critiquée; que cette conclusion n'est pas contredite par l'arrêt n° 134.925 précité, qui n'a pas qualifié de sanction disciplinaire la mesure dont il a ordonné la suspension de l'exécution;

Considérant que le caractère non disciplinaire de la mesure ne dispensait pas la partie adverse de donner au requérant l'occasion de faire valoir son point de vue; qu'il

ressort du dossier que cette occasion lui a été donnée; que, certes, le requérant n'a bénéficié que d'un très bref délai pour préparer son argumentation, mais qu'il n'a pas demandé un report de l'audition, qu'il n'allègue pas qu'un tel report lui aurait été refusé, et qu'il a pu déposer un mémoire circonstancié; que la convocation qui lui a été remise mentionnait clairement que l'entretien du 22 avril 2005 se situait dans le cadre d'une éventuelle mesure d'ordre et énonçait sans équivoque les éléments sur lesquels le chef de corps fondait la convocation; qu'au stade actuel de la procédure, aucun manquement au principe "audi alteram partem" n'est constaté; qu'il ne peut être reproché au chef de corps de mentionner, comme il en avait l'obligation, le cadre dans lequel l'entretien devait avoir lieu et d'avoir ainsi précisé qu'il envisageait un "glissement interne" par mesure d'ordre; que c'est tout à fait gratuitement que le requérant y voit la démonstration de ce que la décision aurait déjà été prise avant même son audition;

Considérant que la décision critiquée commente longuement les arguments repris dans le mémoire du requérant; que cette décision n'est pas une décision juridictionnelle mais une décision administrative et que son auteur n'avait pas l'obligation de répondre point par point au mémoire déposé; que le requérant a pu comprendre pourquoi il n'était pas suivi dans son argumentation et qu'il ne précise au demeurant pas en quoi précisément la motivation serait à cet égard insuffisante;

Considérant que le requérant soutient que la décision attaquée est entachée d'excès, voire de détournement de pouvoir; qu'en ce qui concerne l'excès de pouvoir, il ne précise pas ce qui, en dehors des griefs qu'il a explicitement dénoncés et qui n'ont pas été retenus au titre de moyen sérieux, serait constitutif d'un excès de pouvoir; qu'il ne rapporte pas la preuve d'un détournement de pouvoir alors que la charge de cette preuve lui incombe;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le seize novembre deux mille cinq par :

M[me]	GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M[me]	LEJEUNE,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

L. LEJEUNE. S. GEHLEN.