

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 208.409 du 25 octobre 2010

A.166.039/VIII-5187

En cause : **MOUTOY** Miguel,
ayant élu domicile chez
Me Vincent DE WOLF, avocat,
Avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles,

contre :

la Zone de police n/ 5302 "Semois-Lesse",
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Anne FALYS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 septembre 2005 par Miguel MOUTOY qui demande "l'annulation de la décision du 14 juillet 2005 prise par le collège de la Zone de police n/ 5302 «Semois-Lesse» infligeant la sanction disciplinaire légère du blâme" ;

Vu l'arrêt n/ 200.680 du 9 février 2010 rouvrant les débats et remettant l'affaire sine die;

Vu l'ordonnance du 4 mai 2010 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 11 juin 2010, date à laquelle l'affaire a été remise sine die;

Vu la lettre du 21 juin 2010 remettant l'affaire à l'audience publique du 24 septembre 2010;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'état;

Entendu, en leurs observations, Me Pierre GEERINCKX, loco Me Vincent DE WOLF, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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 commissaire de police à la zone de police n/ 5302 "Semois-Lesse" (ci-après dénommée : la zone). Au moment où se déroulent les faits évoqués au point 2, il y exerce la fonction de directeur des ressources humaines. En cette qualité, il est un collaborateur direct du chef de corps de la Zone, le commissaire divisionnaire V. LÉONARD.

2. Le 7 avril 2005, lors d'une réunion du personnel de la section intervention de Bertrix, et en présence de ce personnel, une altercation portant notamment sur les priorités en matière d'achat de matériel au sein de la zone se produit entre le requérant et son chef de corps. Il est admis par les parties que le requérant est sorti "de ses gonds" et a tenu "des propos acerbes" quant à la politique d'achat de matériel au sein de la zone.

3. Par une note de service du 14 avril 2005, le chef de corps porte les faits qui se sont produits lors de la réunion du 7 avril 2005 à la connaissance du collège de police de la zone. Cette note se conclut par la considération que les faits relatés "pourraient constituer une transgression disciplinaire".

4. Lors de sa séance du 14 avril 2005, le collège de police de la zone "décide de solliciter l'appui fédéral auprès du CDP DOUMONT (...) en vue d'examiner le dossier du Commissaire de police Miguel Moutoy (...)". Selon son préambule, cette décision est notamment prise sur la base de la considération "qu'il convient de préserver les droits et obligations tant du membre du personnel que de l'autorité disciplinaire" et eu égard à "la mise en cause directe du Chef de Corps dans le présent dossier".

5. Lors de sa séance du 27 avril 2005, le collège de police de la zone décide "de désigner le CP Frédéric Hennon, pour procéder à l'enquête préalable concernant les faits reprochés au CP Moutoy (...)".

6. Le 6 juin 2005, le commissaire de police HENNON dépose un rapport d'enquête préalable concernant les faits reprochés au requérant.

7. Le 9 juin 2005, le collège de police de la zone émet le rapport introductif visé à l'article 32, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police.

8. Le 12 juillet 2005, le requérant dépose un mémoire en défense.

9. Lors de sa séance du 14 juillet 2005, le collège de police de la zone décide "en sa qualité d'autorité disciplinaire ordinaire et supérieure pour un officier de police non supérieur et à la majorité des voix valablement exprimées (parts votales) d'infliger au CP MOUTOY la sanction disciplinaire légère du blâme".

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est motivé comme suit :

" MOTIVATION

- a. Quant aux manquements qui peuvent mettre en péril l'exécution des devoirs de l'emploi ou porter atteinte à la dignité de celui-ci

Il s'agit d'un manquement déontologique. En effet, il est inadmissible pour un collaborateur direct d'un Chef de Corps et responsable de la gestion d'un volet important de la Zone de police, en l'occurrence les ressources humaines, de quereller devant une quinzaine de personnes, la plupart de grades en dessous du vôtre, les opinions de ce Chef de Corps.

Dans votre position, la critique matinée d'émotion doit s'exercer en colloque singulier avec votre Chef de Corps ou en petits comités tolérants vis à vis de cette forme d'expression ;

- b. Quant à la gravité des faits

Elle découle de :

(1) la nature des faits : non seulement vous critiquez votre Chef de Corps en termes démagogiques mais vous le faites à deux reprises, avec insistance. De plus et d'une part, vous restez sourd aux explications de technique budgétaire données par le CDP LÉONARD et d'autre part, vous refusez de modérer votre critique. Finalement mis au pied du mur, vous refusez de vous soumettre ;

(2) votre grade d'officier de police et de votre responsabilité fonctionnelle de DRH

Votre comportement contribue à donner l'image d'un Commandement zonal désuni. Et cela est de nature à provoquer l'incertitude parmi le personnel.

En cela, les faits sont qualifiés de relativement graves par le Collège de Police.

c. Quant à l'imputabilité des faits

Pour l'imputabilité matérielle, le Collège de Police vous renvoie aux déclarations évoquées au point 1 du présent état de sanction ainsi qu'à votre reconnaissance des faits dans votre mémoire de défense en Réf 6.

Pour l'imputabilité morale, tout indique dans le dossier que vous avez agi sans contrainte et en pleine possession de vos moyens.

d. Quant à votre personnalité et votre manière de servir

Votre dernière évaluation du 06-12-1996 (pièce 000075) vous situe au dessus de la moyenne de vos pairs et vous n'avez aucun antécédent disciplinaire : cela doit vous bénéficier et a déjà été pris en compte au stade du rapport introductif en Réf 5.

e. Quant à vos arguments de défense

Vous n'avez pas demandé à être entendu oralement (art. 29 al. 2 de la loi en Réf 1).

Les arguments essentiels de votre mémoire, auxquels le Collège de Police répond, sont en substance les suivants :

(1) concernant la procédure : vous développez une multitude de remarques mais sans exposer quelles règles, à peine de nullité de la procédure, ou lesquels de vos droits auraient été violés, ni en quoi concrètement;

(2) concernant votre opinion sur la gestion logistique de la Zone : ce n'est pas l'objet de la présente affaire. Celui-ci est votre comportement pour exprimer votre point de vue lors de la réunion de BERTRIX. Le Collège de Police peut attendre des officiers de la Zone de faire preuve de sang-froid et de ne pas céder à l'exaspération de l'espèce. Dire que vous manquez d'occasions de faire valoir votre point de vue d'une autre façon est inexact. Il existe d'autres façons de manifester son opposition de principe et dans des formes plus respectueuses de la personne d'autrui.

(3) concernant la nature du fait (caractère déontologique ou non du FAIT 1) : le Collège de Police ne peut vous suivre. Il vous renvoie à l'art.3 de la loi en Réf. 1. Celui-ci consacre, tout particulièrement pour le volet «dignité», le caractère éminemment fonctionnel de celle-ci. Cette reconnaissance du caractère fonctionnel de la faute disciplinaire se répercute bien évidemment sur son mode d'appréciation. Dès lors, la responsabilité disciplinaire repose aussi sur la portée des faits par rapport à la fonction exercée par l'agent fautif.

Or, vous étiez responsable de la gestion des ressources humaines au sein de la Zone de police et, à ce titre, bras droit du Chef de Corps en la matière. Du fait de cette fonction, vous deviez observer une attitude de réserve lors de la réunion du personnel à BERTRIX et non vous opposer avec fracas au Chef de Zone. Cela est en effet de nature à jeter le trouble parmi le personnel vis-à-vis de la cohésion de sa Direction;

(4) concernant la gravité des faits : vous ergotez sur le sens du mot «démagogie». Le Collège de Police vous invite à approfondir votre approche lexicale en l'étendant aux sens du terme «pouvoir». Il vous invite aussi à ne pas faire l'économie des circonstances du cas d'espèce. En effet vous opposez les aspirations des membres du personnel en réunion à BERTRIX, victimes, selon vos propres termes de «cette carence (qui) nuit au bien-être du personnel» («pas d'appareil photo numérique», «pas de bic convenable», «de porte-note») aux «promesses toujours sujettes à caution du Chef de Corps», au «jouet qui servira...à deux personnes, à assouvir les envies de certains», à ce «gaspillage», relève à l'évidence d'une volonté de mettre le personnel de votre côté tout en créant des préjugés défavorables à la politique de gestion de la Zone et du Chef de Corps qui l'incarne. Ces éléments montrent bien le style de vos interventions litigieuses du 07-04-2005;

(5) l'absence de certaines pièces sur votre manière positive de servir : les pièces que vous joignez et celles que vous évoquez - sans pourtant que vous en demandiez l'insertion au dossier - se situent dans la ligne de votre fort bonne évaluation prise en compte dans le point 3.d. du rapport introductif. Elles ne constituent pas des éléments nouveaux en regard du point 3.d. du rapport introductif en Réf. 5;

(6) la violation du principe d'égalité : le Collège de Police observe que l'application de ce principe vise l'égalité de traitement - en l'occurrence l'application de procédures administratives individuelles, à ce que le Collège de Police peut en déduire de votre mémoire - et non le résultat de ces procédures. De plus, vous n'apportez aucun élément pour dire qu'à l'occasion de ces procédures, le Commissaire FONTAINE a fait l'objet d'un traitement discriminatoire, favorable pour lui mais défavorable pour vous. Enfin, il n'entre pas dans les intentions du Collège de Police de joindre au dossier la pièce évoquée dans votre mémoire concernant le CP FONTAINE ni de l'entendre à ce sujet. Cette attitude est dictée par la philosophie des articles : - 28 de la loi disciplinaire en Réf 1; - 48 de la loi du 25 avril 2002 relative aux éléments essentiels du statut des membres des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police (Loi Exodus); - 131 de la loi en Réf. 2,

(7) le manque de fair-play de la procédure : le Collège de police ne peut vous suivre à ce sujet car :

- aucune disposition légale n'oblige à informer le membre du personnel de ce qu'il fait l'objet d'une enquête préalable ni de l'entendre lors de ladite enquête (voir art 10 de l'AR cité en Réf 3);
- l'art. 29 de la loi disciplinaire en Réf. 1 autorise le Collège de Police à recourir à la délégation pour vous entendre dans le cadre dudit article. En l'espèce, il estime ne pas avoir de compte à vous rendre sur les motifs de sa décision sur ce point;
- vous n'expliquez pas en quoi ce «manque de fair-play», selon vos termes, a concrètement porté atteinte à vos droits".

10. Le requérant a reçu notification de cette décision le 19 juillet 2005;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation du principe général d'impartialité et, notamment, de la violation de l'adage "justice should

not only be done, but should also seen to be done", ainsi que de l'excès de pouvoir; qu'il expose que le commissaire divisionnaire chef de corps V. LÉONARD, qui est impliqué dans les faits ayant donné lieu à la sanction critiquée, est intervenu à différentes étapes de la procédure disciplinaire; qu'il est à l'origine du dossier disciplinaire diligenté contre le requérant puisqu'il a rédigé la note de service du 14 avril 2005 par laquelle les faits ayant donné lieu à la sanction attaquée ont été portés à la connaissance du collège de police de la zone; qu'il a également signé, en qualité de chef de corps de la zone, le rapport introductif du 9 juin 2005 proposant la sanction disciplinaire légère du blâme; qu'enfin, il a pris part aux délibérations lors de la séance du 14 juillet 2005 au cours de laquelle le collège de police de la zone a adopté la décision attaquée et a signé le registre des délibérations de cette séance; qu'il déduit de la participation personnelle du chef de corps, telle qu'elle s'est matérialisée par les éléments repris ci-avant, que "l'impartialité de Monsieur le Commissaire Divisionnaire Chef de Zone Vincent LÉONARD, dans le cadre de ce dossier, pourrait être mise en cause" au regard de la jurisprudence du Conseil d'État;

Considérant que le principe d'impartialité s'oppose à ce qu'une personne soit à la fois juge et partie dans la procédure disciplinaire, soit qu'elle ait joué dans la même affaire un rôle d'accusation ou d'instruction soit qu'elle ait un intérêt personnel à ce que la décision aille dans un sens déterminé, soit encore que les circonstances donnent à penser qu'elle ne pourrait traiter de l'affaire sans préjugé;

Considérant que le manquement disciplinaire reproché au requérant ne consiste pas dans le fait de s'être opposé à son chef de corps mais de l'avoir fait à l'occasion d'une réunion à laquelle assistait une partie importante du personnel; qu'il en résulte que le chef de zone n'est pas directement impliqué dans les faits concernés par la procédure disciplinaire; que, toutefois et afin que l'instruction disciplinaire se déroule en toute impartialité, la partie adverse a sollicité l'appui de la police fédérale pour l'examen du dossier afin que le chef de zone, au delà de l'information initialement donnée au collège, ne joue plus aucun rôle dans l'instruction disciplinaire; qu'elle a donc admis que le chef de zone ne devait pas prendre une part active dans la procédure disciplinaire; qu'il convient de vérifier si tel a bien été le cas avant d'envisager, le cas échéant, les conséquences qu'une éventuelle implication du chef de zone pourrait avoir au regard du principe d'impartialité;

Considérant que la note de service du 14 avril 2005 du chef de zone constitue une note d'information à l'attention de l'autorité disciplinaire ayant pour objet "une transgression disciplinaire possible de la part d'un commissaire de police de la

Zone"; que cette note, qui est rédigée en des termes neutres, vise à mettre le collège de police de la zone, autorité disciplinaire, en mesure d'exercer ses prérogatives de lancer une action disciplinaire s'il l'estime nécessaire; qu'en rédigeant cette note, le chef de zone n'est nullement intervenu dans la procédure disciplinaire elle-même et n'en a pas décidé l'engagement;

Considérant qu'en ce qui concerne la signature par le chef de corps du rapport introductif du 9 juin 2005 et sa participation à la séance du collège du 14 juillet 2005, les alinéas 2 et 5 de l'article 29 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, disposent comme suit :

" Art. 29. (...)

Le chef de corps de la police locale est chargé de la préparation des affaires qui sont soumises au conseil de police ou au collège de police et assiste aux séances du conseil et du collège.

(...)

(...)

La correspondance émanant du conseil de police et du collège de police est signée par le président et contresignée par le chef de corps, sauf si une délégation est accordée à cet effet";

que le chef de corps, qui n'est pas membre du collège de police, s'est limité à exercer les compétences qu'il tient de la loi et qui n'interfèrent nullement dans la prise de décision; que son intervention n'a pu, dès lors, vicier la délibération du collège de police; qu'en outre, lorsqu'un grief de partialité est invoqué à l'égard d'un membre d'un organe collégial, il est exigé, d'une part, que puissent être allégués des faits précis, légalement constatés et de nature à faire planer le soupçon de partialité dans le chef du membre concerné de l'organe collégial et, d'autre part, qu'il ressorte des circonstances du cas d'espèce que la partialité de ce membre a pu influencer l'ensemble de l'organe collégial; qu'il convient tout d'abord de relever que le chef de corps du requérant n'est pas membre du collège de police et que la loi limite son rôle à une présence sans voix délibérative et à un rôle de contresignation des documents émanant du collège de la zone; qu'en outre, le requérant n'avance aucun élément concret duquel il pourrait se déduire que le chef de zone a fait montre de partialité dans le cas d'espèce et que cette partialité a pu influencer l'ensemble des membres du collège de police; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de "l'inadéquation de la motivation, des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir"; qu'il relève que la décision attaquée qualifie les faits ayant donné lieu à la sanction de "transgression disciplinaire" au regard de l'article 132, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998, précitée; qu'il conteste que les faits qui lui sont reprochés puissent constituer une faute disciplinaire entendue comme une atteinte à la

dignité de la fonction; qu'il explique, à cet égard, que les prérogatives liées à sa fonction de directeur des ressources humaines font de lui un intermédiaire entre le personnel subalterne et le chef de zone; que le requérant estime être resté dans son rôle en relayant le point de vue du personnel lors de la réunion du 7 avril 2005; que selon lui, la "prise de bec" relative à la divergence de vue portant sur l'opportunité de privilégier l'achat d'un matériel plutôt qu'un autre ne révèle donc pas une faute déontologique; que le requérant ajoute qu'il ressort de l'acte attaqué que la partie adverse considère que la fonction de collaborateur direct du chef de corps "limite le droit d'expression" de ce collaborateur puisque son droit d'expression ne pourrait plus être exercé qu' "en colloque singulier avec le chef de corps ou en petits comités tolérants vis-à-vis de cette forme d'expression"; qu'il explique qu'aucune disposition légale, réglementaire ou de service ne contient une telle règle ou ne la définit de telle sorte qu'en vertu du principe de la croyance légitime des administrés, il "pouvait raisonnablement croire que la réunion bimestrielle était l'endroit où cette forme d'expression est requise";

Considérant que l'autorité disciplinaire ne commet pas une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'elle considère que porte atteinte à la dignité de l'emploi de fonctionnaire de police au sens de l'article 132, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998, précitée, un comportement consistant pour un collaborateur direct d'un chef de corps de la police locale à "sortir de ses gonds" lors d'une réunion se déroulant en présence d'une partie du personnel et à critiquer de manière véhémence les options d'achat de matériel retenues par le chef de corps; que ni la circonstance que le collaborateur direct du chef de corps exerce la fonction de directeur des ressources humaines ni la circonstance que l'épisode litigieux ne se serait pas produit devant une partie importante du personnel n'enlèvent au comportement mis en cause son caractère de faute déontologique visée à l'article 132, alinéa 1^{er}, de la loi du 7 décembre 1998, précitée; que l'acte attaqué ne remet nullement en cause la possibilité d'exprimer une opinion divergente de celle d'un supérieur hiérarchique; que le reproche concerne la manière d'exprimer cette opinion divergente; que le requérant ne peut, en conséquence, reprocher à la partie adverse d'avoir limité abusivement son droit d'expression;

Considérant que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation du principe général de droit de la préparation avec soin des décisions administratives appelé également "zorgvuldigheidsplicht" et de la violation de la motivation matérielle et de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment de ses articles 2 et 3, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'absence

d'examen concret et raisonnable du dossier et de l'excès ou du détournement de pouvoir; qu'il rappelle que, pour être adéquatement motivée au sens des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 précitée, une sanction disciplinaire doit indiquer les manquements retenus à charge de l'agent, la disposition légale dont il est fait application et les raisons pour lesquelles l'autorité administrative a choisi la sanction infligée, l'ensemble des motifs devant être énoncés dans l'instrumentum de l'acte; qu'il soutient qu'à la lecture de l'acte attaqué, les dispositions légales violées ne sont pas "relevantes" en ce que la motivation est vague ou imprécise; qu'il considère que le qualificatif démagogique associé au comportement qui lui est reproché est impropre et ne correspond pas à la définition qu'en donne le Grand dictionnaire encyclopédique de la langue française; qu'il relève qu'aucune des personnes ayant assisté à la réunion n'a d'ailleurs déclaré au cours de l'enquête que les propos tenus présentaient un caractère démagogique; qu'il en déduit que la décision attaquée est mal motivée puisqu'elle n'explique pas sur quelle base il peut être considéré, d'une part, que le requérant a pris une posture "ayant consisté à flatter les aspirations ou les préjugés du plus grand nombre pour accroître sa popularité afin d'obtenir ou de conserver le pouvoir" et, d'autre part, qu'il "s'est exprimé sous une forme dégradée, dans laquelle les factions représentatives du peuple gouvernent pour elles-mêmes, au mépris de l'intérêt collectif"; que le requérant estime que la partie adverse demeure en défaut d'apporter la preuve d'une transgression à la discipline;

Considérant que l'acte attaqué répond aux objections qui avaient déjà été soulevées par le requérant dans son mémoire en défense en ce qui concerne le sens du mot démagogie; que l'acte attaqué mentionne à ce propos ce qui suit :

" concernant la gravité des faits : vous ergotez sur le sens du mot «démagogie». Le Collège de Police vous invite à approfondir votre approche lexicale en l'étendant aux sens du terme «pouvoir». Il vous invite aussi à ne pas faire l'économie des circonstances du cas d'espèce. En effet vous opposez les aspirations des membres du personnel en réunion à BERTRIX, victimes, selon vos propres termes de «cette carence (qui) nuit au bien-être du personnel» («pas d'appareil photo numérique», «pas de bic convenable», «de porte-note») aux «promesses toujours sujettes à caution du Chef de Corps», au «jouet qui servira...à deux personnes, à assouvir les envies de certains», à ce «gaspillage», relève à l'évidence d'une volonté de mettre le personnel de votre côté tout en créant des préjugés défavorables à la politique de gestion de la Zone et du Chef de Corps qui l'incarne. Ces éléments montrent bien le style de vos interventions litigieuses du 07-04-2005".

que cette motivation explique concrètement pourquoi le comportement reproché au requérant a été jugé démagogique au sens où l'entendait la partie adverse; que le requérant ne peut, dans ce contexte, considérer que l'utilisation du terme démagogique ne lui aurait pas permis de percevoir la nature des faits qui lui sont reprochés; qu'en outre et ainsi qu'il a déjà été rappelé à l'occasion de l'examen du deuxième moyen, il est inexact de prétendre que l'acte attaqué n'identifierait pas de manière précise et adéquate

la transgression disciplinaire reprochée au requérant; que ce grief résulte du ton adopté par le requérant; qu'une altercation verbale avec un supérieur hiérarchique peut raisonnablement être constitutive d'un grief disciplinaire spécialement lorsqu'elle intervient en présence d'un public nombreux; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant soulève, dans son mémoire en réplique, un quatrième moyen pris de la violation de l'article 28 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, et du principe général du scrutin secret; que, selon lui, l'acte attaqué a été adopté en violation des règles évoquées au moyen; qu'il considère que ces règles ont trait à la compétence de l'auteur de l'acte et sont donc d'ordre public; qu'il en déduit que le moyen peut être soulevé à tout moment et qu'il était recevable à l'invoquer au stade du mémoire en réplique;

Considérant que les règles dont la violation est invoquée n'ont pas trait à la compétence de l'auteur de l'acte mais à la procédure qui doit être suivie par le collège de police lors de ses délibérations; que le moyen soulevé n'étant pas d'ordre public, la partie requérante n'est pas recevable à l'invoquer pour la première fois dans son mémoire en réplique; que le moyen est tardif et, partant, irrecevable,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-cinq octobre
deux mille dix par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M ^{me}	VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M.	CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me}	DRAPIER,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

B. DRAPIER.

J.-Cl. GEUS.