

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 217.057 du 23 décembre 2011

A.190.670/VIII-6685

En cause : **LAUDE** Michel,
ayant élu domicile chez
Mes Jean-Paul SCHONNARTZ et
Laurence MARKEY, avocats,
rue de la Procession 25
1400 Nivelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre de l'Intérieur.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 décembre 2008 par Michel LAUDE qui demande l'annulation de "la décision prise par le Directeur Général Paul VAN THIELEN en date du 17 octobre 2008 et notifiée le 20 octobre 2008, décision infligeant une sanction disciplinaire lourde de suspension d'une durée de quinze jours";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LANGOHR, auditeur au Conseil d'État, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 16 novembre 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 23 décembre 2011;

Entendu, en son rapport, M^{me} DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Florence TYS, loco Mes Jean-Paul SCHONNARTZ et Laurence MARKEY, avocat, comparissant pour la partie

requérante, et M^{me} Bénédicte FLAMEND, conseillère juriste, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. LANGOHR, 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 inspecteur principal, membre du personnel de la police judiciaire fédérale (PFJ), affecté au moment des faits litigieux à la PJF de Tournai.

2. Le 29 novembre 2006, le directeur judiciaire de la police fédérale de Tournai interroge le directeur général de la police judiciaire sur la marche à suivre à la suite de la constatation que plusieurs membres de son personnel ont fait un usage abusif des banques de données DIV et RRN.

3. Le 1^{er} décembre 2006, le directeur général susvisé demande à l'inspecteur général de la police fédérale et de la police locale de vérifier l'information et d'entamer une enquête s'il échet.

4. Le 6 décembre 2006, le procureur du Roi de Tournai demande à l'inspecteur général précité de procéder à l'audition du directeur judiciaire de Tournai et à tous devoirs utiles à la manifestation de la vérité.

5. Le 11 décembre 2006, le procureur du Roi lui demande de procéder aux auditions circonstanciées du requérant ainsi que de Michel CAUCHETUEUX, de Michel COLLE et de Michel MESSELY, à des recherches de tout dossier qui aurait pu être constitué à l'égard de personnes en dehors de tout lien avec un dossier en cours et aux vérifications utiles aux domiciles des intéressés sur la base d'une visite domiciliaire sur consentement.

6. Le 12 décembre 2006, le requérant est entendu par deux officiers de police judiciaire auxiliaires du procureur du Roi, enquêteurs de l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale, en tant que suspect. Lors de cette audition, il reconnaît avoir procédé à un certain nombre de consultations étrangères aux besoins du service, par curiosité ou en relation avec ses activités syndicales, sa vie personnelle et ses loisirs. Il s'explique ainsi sur la majeure partie des nonante et

une consultations relevées à propos de personnes identifiées. Il affirme n'avoir le plus souvent même pas imprimé les données auxquelles il a ainsi accédé, et avoir agi sans intention de nuire et sans se rendre compte qu'il pouvait s'agir d'une infraction pénale. L'audition ne peut aborder de manière précise les mille dix-huit autres consultations du registre national (RRN) effectuées apparemment sans motif de recherche.

7. Le 14 décembre 2006, le procureur du Roi de Tournai communique au directeur général de la police judiciaire le dossier judiciaire.

8. Le même jour, le directeur général précité met le requérant en repos forcé à dater du 15 décembre 2006. Celui-ci a introduit un recours en annulation contre cette décision que la partie adverse a retirée le 5 février 2007, en sorte que le Conseil d'État, par un arrêt n° 170.761 du 3 mai 2007, a constaté qu'il n'y avait plus lieu à statuer.

9. Le 29 décembre 2006, le procureur du Roi de Tournai demande à l'inspecteur général précité de procéder à des devoirs complémentaires en raison des dénégations partielles du requérant.

10. Le 1^{er} février 2007, le requérant est détaché de la police judiciaire fédérale de Tournai vers la police judiciaire fédérale de Charleroi. La demande de suspension et le recours en annulation contre cette décision ont été rejetés respectivement par les arrêts n° 172.770 du 26 juin 2007 et n° 209.037 du 19 novembre 2010.

11. Le 23 février 2007, le directeur général susvisé demande au procureur du Roi de Tournai de lui communiquer les pièces du dossier judiciaire précité se rapportant aux devoirs effectués postérieurement à la date du 14 décembre 2006.

Le 9 mars 2007, le procureur du Roi lui communique lesdites pièces.

12. Les 13 juin et 11 décembre 2007, le directeur général précité lui demande de lui communiquer sa future décision sur l'affaire et le dossier judiciaire s'y rapportant.

13. Le 18 janvier 2008, le procureur du Roi lui répond qu'il a adressé au requérant ainsi qu'à Michel CAUCHETEUX, Michel COLLE et Michel MESSELY une proposition de transaction concernant les faits de consultations illégitimes et que

la date d'expiration du délai de paiement de la transaction a été fixée au 15 mars 2008. Il lui communique une copie des procès-verbaux non encore transmis.

14. Le 17 mars 2008, le directeur général susvisé notifie au requérant un rapport introductif au terme duquel il envisage de lui infliger la sanction disciplinaire lourde de la suspension de quinze jours.

15. Le 15 avril 2008, le requérant dépose un mémoire en défense.

16. Le 21 avril 2008, le Ministre de l'Intérieur suspend le requérant provisoirement par mesure d'ordre pour une durée de quatre mois avec réduction de traitement de 10 % pour des faits de faux en écriture. Le requérant a introduit une requête unique contre cette décision que la partie adverse a retirée le 21 août 2008 en sorte que le Conseil d'État, par un arrêt n° 188.185 du 24 novembre 2008, a constaté qu'il n'y avait plus lieu à statuer. La décision de retrait ainsi que les décisions du même jour de suspendre provisoirement le requérant par mesure d'ordre pour une durée de 4 mois avec réduction de traitement de 10 % avec effet au 24 avril 2008 et de prolonger cette mesure pour une durée de quatre mois à partir du 24 août 2008 ont également fait l'objet de requêtes uniques. Dans un arrêt n° 190.747 du 23 février 2009, le Conseil d'État a rejeté le recours contre la décision de retrait et a annulé les décisions de suspension provisoire et de prolongation de celle-ci assorties de retenues de traitement.

17. Le 25 avril 2008, le requérant est entendu par le commissaire DENYS dans le cadre de la présente procédure disciplinaire.

18. Le 28 avril 2008, le directeur général susvisé se propose de lui infliger la sanction disciplinaire de suspension de 15 jours.

19. Le 29 avril 2008, le requérant introduit un recours en reconsidération au conseil de discipline contre cette proposition.

20. Le 18 août 2008, l'inspecteur général de la police fédérale et locale dépose un rapport d'expertise concluant au caractère adéquat de la nature et de la durée de la sanction proposée.

21. Le 19 septembre 2008, le conseil de discipline émet, à la majorité des voix, l'avis que les faits sont établis tels que qualifiés et de nature à justifier, dans le chef du requérant, la mesure de suspension disciplinaire de 15 jours proposée par l'autorité.

22. Le 17 octobre 2008, le directeur général de la police judiciaire fédérale inflige au requérant la sanction disciplinaire lourde de la suspension de quinze jours.

Il s'agit de l'acte attaqué.

23. Le 24 décembre 2008, le requérant reprend ses fonctions en qualité d'enquêteur spécialisé à la police judiciaire fédérale de Mons;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 56 et suivants de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police et du détournement de procédure, voire de détournement de pouvoir, de la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'excès de pouvoir et de la violation du délai raisonnable et des principes de bonne administration; qu'en une première branche, il expose que les poursuites litigieuses ont porté sur des faits connus depuis plus de six mois au jour de la notification du rapport introductif, et qu'elles étaient donc prescrites au vu de l'article 56 précité, qui ne permettrait de reporter le début de la poursuite disciplinaire que dans la mesure où l'information pénale est nécessaire pour établir la réalité des faits reprochés et leur imputabilité, ce que confirmerait la jurisprudence du Conseil d'État; qu'il estime qu'en l'espèce, ses aveux recueillis le 12 décembre 2006 permettaient à la partie adverse d'entamer la poursuite disciplinaire dès cette date; qu'il considère que le courrier du 29 décembre 2006 de l'auteur de l'acte attaqué concernant son détachement vers Charleroi démontre qu'il avait une connaissance suffisante des faits; que, selon lui, la partie adverse n'a accompli aucun devoir après cette date; qu'il souligne que le conseil de discipline a considéré que le délai entre le transmis du 9 mars 2007 - qu'il considère, au reste, comme ne justifiant pas un quelconque report de l'action disciplinaire - et l'entame de la procédure disciplinaire aurait pu être réduit; qu'il ajoute que la proposition de transaction ne peut être considérée comme un classement ou le prononcé d'une décision définitive; qu'en une seconde branche, il invoque la jurisprudence de l'arrêt DARVILLE, n° 170.887 du 7 mai 2007, et soutient que tout délai raisonnable était dépassé en l'espèce dès lors que deux ans se seraient écoulés entre la prise de connaissance des faits et la mise en route de la procédure disciplinaire, alors que la transgression était claire, que l'affaire n'était pas complexe et qu'il était en aveux; qu'il considère qu'il importe peu que l'information judiciaire ait été menée pour permettre d'établir le volume des consultations litigieuses dès lors que la transgression était établie; qu'il ajoute, dans son mémoire en réplique, que la partie adverse a fait preuve d'une totale passivité durant l'information judiciaire dès lors qu'elle se serait contentée de demander au Parquet l'état d'avancement de l'information judiciaire dans le seul but de suspendre le délai de 6 mois visé à

l'article 56 déjà cité alors que l'ensemble des éléments matériels lui était déjà connu grâce, notamment, à ses aveux; qu'il ajoute, dans son mémoire en réplique, que la partie adverse a fait preuve d'une totale passivité durant l'information judiciaire dès lors qu'elle se serait contentée de demander au parquet l'état d'avancement de celle-ci dans le seul but de suspendre le délai de 6 mois visé à l'article 56 déjà cité alors que l'ensemble des éléments matériels lui était déjà connu grâce, notamment, à ses aveux;

Considérant, sur les deux branches réunies, que la partie adverse a été avisée, par le courrier du procureur du Roi du 14 décembre 2006, du contenu du dossier judiciaire à ce stade et donc de la teneur de l'audition du 12 décembre 2006 au cours de laquelle le requérant a fait des aveux partiels; que, si l'existence de consultations illicites était établie dès cette date, les aveux du requérant ne portaient que sur une partie d'entre elles, spécialement celles qui concernaient des personnes identifiées; qu'il restait cependant plus de mille consultations non expliquées, et qu'il n'était pas établi à ce moment que le requérant n'était pas en outre responsable de consultations opérées depuis un autre poste de travail; qu'en outre, le mobile de certaines des consultations en cause n'était pas connu, et que l'on suspectait apparemment le requérant et ses collègues d'avoir cherché à constituer des dossiers au sujet de certaines personnes ou d'avoir divulgué les informations recueillies; que, dans ces conditions, même si l'existence de certains manquements disciplinaires était déjà établie, la partie adverse était fondée à postposer le début des poursuites disciplinaires comme l'y autorise l'article 56 de la loi du 13 mai 1999, précitée, sans enfreindre le principe qui lui impose d'agir dans un délai raisonnable; qu'en effet, l'autorité pouvait légitimement considérer ne pas pouvoir appliquer une sanction disciplinaire adéquate sans être davantage éclairée, si possible, sur l'étendue et les motifs des manquements constatés; qu'il y a lieu de souligner que l'acte attaqué n'inflige au requérant qu'une suspension de quinze jours, alors que l'établissement de faits plus graves aurait pu conduire au choix d'une sanction plus lourde; que, certes, l'enquête judiciaire n'a finalement apporté que peu d'informations utiles, mais que la partie adverse ne pouvait le savoir à l'avance; que les pièces complémentaires transmises par le parquet le 9 mars 2007 ne permettaient toujours pas d'avoir une vue claire des faits; que la partie adverse a, par la suite, interrogé régulièrement le parquet sur l'évolution du dossier et qu'elle a entamé les poursuites deux mois après avoir eu connaissance de l'issue de la procédure répressive et de la totalité du dossier judiciaire; que ni le délai de six mois prévu par l'article 56 de la loi précitée, ni le délai raisonnable que l'autorité doit respecter en vertu d'un principe général, n'ont été dépassés; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de proportionnalité et du principe d'égalité, et de l'excès de pouvoir; qu'il reproche à la partie adverse de ne pas avoir motivé la hauteur de la sanction, et de ne pas avoir traité de manière identique les agents se trouvant dans la même situation dès lors que certains ont été poursuivis et d'autres pas, pour le seul motif que ces derniers n'auraient pas effectué plus de cinq consultations irrégulières, seuil qui n'a pas été justifié; que, selon lui, l'auteur du rapport introductif a estimé qu'une seule consultation nécessitait l'entame d'une procédure disciplinaire; qu'il soutient que l'absence de motivation sur ce point est d'autant plus critiquable que le dépassement du nombre de consultations litigieux a conduit au prononcé d'une sanction lourde; que, dans son mémoire en réplique, il ajoute que la sanction est manifestement disproportionnée eu égard à ses intentions lorsqu'il a commis les consultations reprochées et qu'il a exposées au cours de son audition, celles-ci relevant de considérations en rapport avec ses loisirs et ses activités syndicales;

Considérant que l'acte attaqué motive le choix de la sanction par référence notamment à l'avis de l'inspecteur général de la police fédérale et de la police locale; que cet avis ainsi que l'acte attaqué sont motivés de manière circonstanciée; que la partie adverse a examiné le cas du requérant en tenant compte de la gravité des manquements établis, gravité qui est liée, entre autres éléments, au nombre de consultations illicites ainsi qu'à la fonction exercée; qu'en ce qui concerne l'allégation de traitement discriminatoire, le Conseil d'État n'a pas à examiner le bien-fondé de l'attitude de la partie adverse dans des dossiers dont il n'a pas une connaissance complète et qui impliquent des tiers; qu'il n'est d'ailleurs ni contradictoire ni déraisonnable de considérer qu'un manquement portant sur un très faible nombre de consultations non justifiées ne nécessite pas le recours à des sanctions disciplinaires, mais qu'une sanction d'une certaine gravité s'impose lorsque l'agent reste en défaut d'expliquer des centaines de consultations; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation du principe de bonne administration et de ses corollaires, à savoir le devoir de vigilance, du principe général de droit de la préparation avec soin des décisions administratives appelé également "zorgvuldigheidsplicht", de la violation des principes généraux de prudence, de légitime confiance dans les actes administratifs et du principe général selon lequel l'autorité administrative est tenue de statuer en prenant connaissance de tous les éléments de la cause; qu'il estime qu'il pouvait légitimement croire, au vu de l'écoulement du temps, que les faits relatifs à la consultation illégitime des fichiers ne donneraient lieu à aucune poursuite; qu'il ajoute dans son mémoire en réplique que la passivité de la partie adverse a pu lui

faire croire qu'aucune procédure disciplinaire ne serait intentée, puisqu'elle connaissait les faits depuis le 12 décembre 2006 et qu'elle ne lui a pas notifié sa volonté de diligenter une procédure disciplinaire;

Considérant qu'il ressort de l'examen du premier moyen que la partie adverse a agi dans un délai raisonnable; que le requérant savait qu'il faisait l'objet d'une information judiciaire et ne pouvait ignorer la disposition de l'article 56 de la loi du 13 mai 1999, précitée, qui permet de postposer en pareil cas l'introduction des poursuites disciplinaires; que la partie adverse ne lui a jamais donné motif de croire qu'aucune sanction disciplinaire ne serait adoptée; que le requérant n'invoque aucun élément étayant le grief de ne pas avoir préparé avec soin l'acte attaqué; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le quatrième moyen est pris de la violation des principes de bonne administration, d'impartialité, d'objectivité et de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales; que le requérant considère que les principes d'impartialité objective et subjective ont été violés en l'espèce, dès lors que celui qui a instruit la procédure disciplinaire a également initié la procédure judiciaire et prononcé la sanction litigieuse; qu'il affirme qu'en admettant même que l'instruction a été menée par des personnes externes, "l'impartialité subjective est mise à mal";

Considérant, quant à l'impartialité objective, que les articles 38 à 38sexies de la loi du 13 mai 1999, précitée, organisent la procédure disciplinaire applicable aux membres du personnel des services de police et que les dispositions de cette loi ont été respectées en l'espèce; que le principe d'impartialité constitue un principe général de droit qui s'applique dans l'exercice de la fonction disciplinaire, mais doit se concilier avec la structure de l'administration active; qu'il doit inspirer l'interprétation des lois, sans toutefois prévaloir sur celles-ci, si ce n'est dans les cas où ses exigences sont consacrées par des sources de droit hiérarchiquement supérieures à la loi; que ni les garanties prévues par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni les dispositions de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne s'appliquent aux poursuites disciplinaires à l'égard d'un fonctionnaire public, dès lors qu'elles ne revêtent aucun caractère juridictionnel; que le Conseil d'État ne pourrait dès lors écarter l'application de la loi en raison d'une prétendue violation de ces dispositions;

Considérant qu'au demeurant, l'application de ces dispositions légales n'a pas conduit, en l'espèce, à un cumul des fonctions d'instruction et de décision dans le chef de la même personne; qu'en effet, la décision d'engager une procédure disciplinaire ne constitue ni un acte d'accusation, ni un acte d'instruction; qu'il en va de même du rapport introductif prévu par la loi du 13 mai 1999, précitée, de sorte que le fait de l'établir ne compromet pas en soi l'impartialité de l'autorité qui est ensuite amenée à statuer sur la sanction; qu'en l'espèce, les faits reprochés à l'agent avaient fait l'objet d'une information pénale et n'appelaient aucune mesure d'instruction disciplinaire proprement dite; que l'audition a été effectuée par le commissaire DENYS et non par le directeur général, auteur de l'acte attaqué; que l'acte attaqué a en outre été adopté conformément à l'avis de la chambre de recours; que, par ailleurs, l'autorité disciplinaire a signalé à l'inspecteur général les suspicions de consultations illégitimes et demandé à cette autorité d'effectuer éventuellement une enquête, ce qui relève de ses missions; qu'elle n'a nullement diligenté elle-même la procédure répressive, celle-ci s'étant déroulée normalement sous l'autorité du procureur du Roi;

Considérant que, pour le surplus, le requérant n'invoque pas le moindre indice d'un défaut d'impartialité subjective dans le traitement du dossier; que le moyen n'est pas fondé,

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 de la VIII^e chambre,
le vingt-trois décembre deux mille onze par :

M ^{me} VANDERNACHT,	président de chambre f.f.,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État,
M. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

X. DUPONT.

P. VANDERNACHT.