

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 219.322 du 10 mai 2012

A. 191.240/XI-18.717
(anciennement A. 191.240/VIII-6.722)

En cause : **DE BIJL** Nadia,
ayant élu domicile chez
Me O. LOUPPE, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 janvier 2009 par Nadia DE BIJL qui demande l'annulation de «la décision émise le 2 décembre 2008 par le CDP Marc FONTAINE, agissant en qualité d'autorité disciplinaire ordinaire, d'infliger à la requérante la sanction disciplinaire légère de l'avertissement»;

Vu l'arrêt n° 215.842 du 19 octobre 2011 rouvrant les débats;

Vu le dossier administratif;

Vu le rapport complémentaire de M. D. DELVAX, auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 24 février 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 mars 2012 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. Ph. QUERTAINMONT, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me O. LOUPPE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. D. DELVAX, 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 de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 215.842 du 19 octobre 2011, auquel il convient de se référer; qu'il suffit de rappeler que la sanction disciplinaire infligée par l'acte attaqué, pris le 2 décembre 2008, est motivée ainsi qu'il suit :

« [...]

2. Exposé des faits, circonstances et conséquences

2.1 Exposé des faits et des circonstances

Par le rapport d'information mentionné ci-dessus, monsieur l'INPP Jacques Peuskens, Chef de service du CIA m'informe que le 9 octobre 2008, après vous avoir brièvement salué le matin, s'est ensuite rapidement retrouvé à vos côtés immédiats lors d'une formation conjointe organisée dès 9 heures 30 dans notre salle de réunion. Il a ainsi constaté que votre haleine exhalait d'évidents relents alcoolisés et que vous adoptiez une attitude évocatrice très passive.

Appelé momentanément à l'accomplissement d'autres tâches, monsieur Peuskens vous a ensuite convoquée en son bureau, en présence de monsieur le Commissaire Struman de la Direction de coordination et d'appui, afin de vous faire prendre conscience de votre état et de solliciter les explications utiles.

Selon vos dires du moment à votre supérieur puis spontanément par écrit à mon intention, il ressort clairement que durant la nuit écoulée (avant minuit selon votre timing), ne supportant pas des problèmes de santé récurrents, vous auriez succombé à une consommation excessive d'alcool, en l'espèce du vin.

2.2. Exposé des conséquences

Il faut replacer cet événement dans un contexte plus général. En effet, depuis un certain temps, plusieurs personnes dont moi-même ont déjà attiré patiemment votre attention sur la crainte d'une éventuelle addiction à l'alcool dans votre chef. Même s'il ne faut pas négliger le fait que votre énergie puisse être altérée également par des soucis de santé (l'intention n'est pas d'entrer ici dans les détails de votre vie privée mais vous évoquez vous-même régulièrement ces difficultés), il est évident que toute prise de service le matin alors que des boissons alcoolisées ont été consommées sans modération à peine quelques heures auparavant (dans le cadre de la vie privée), peut compromettre la qualité des prestations. Dans certains cas aussi, un tel état peut même vous empêcher de vous présenter au travail. Dans la situation présente, le Chef de service du CIA a d'ailleurs observé votre manque manifeste d'intérêt et d'assiduité lors de la réunion du 9 octobre 2008.

Des relents alcoolisés exhalés lors de votre présence dans les locaux professionnels constituent également une source de désapprobation de votre entourage (cela a été le cas ici) et ce, même si les collègues préfèrent éviter la gêne d'une mise en évidence 'ouverte' d'un tel comportement, soucieux qu'ils sont avant tout de vous encourager plus officieusement à vous ressaisir.

3. Date de prise de connaissance des faits

Les faits visés au point 2 ont été portés à ma connaissance le 09-10-2008 par monsieur l'INPP Jacques Peuskens, Chef de service du CIA de Huy.

4. Éléments relatifs à la prescription

Le rapport introductif visé au point 1.7 vous a été notifié en date du 23 octobre 2008. Cette date est celle à prendre en considération pour la détermination du délai de prescription de la présente notification de sanction.

5. Établissement, qualification et imputabilité des faits

Eu égard aux éléments de fait du dossier,

5.1 J'estime que les faits peuvent être établis en ce que la matérialité de votre situation est avérée par des constatations objectives et impartiales de votre supérieur hiérarchique d'une part et des éléments d'ordre factuel explicités par vous-même d'autre part;

5.2 J'estime que ces faits peuvent vous être imputés en ce qu'ils résultent d'actes délibérés et imprudents dans votre chef alors que votre attention avait déjà patiemment été attirée sur des dérives possibles en rapport avec toute propension inappropriée vers les boissons alcoolisées;

5.3 J'estime que ces faits constituent une transgression disciplinaire en ce qu'ils constituent une atteinte portée à la dignité du comportement professionnel attendu et à la qualité de l'engagement au travail, en se présentant au service alors que tous les effets physiques et physiologiques extérieurs d'une consommation inappropriée d'alcool, même absorbée dans le cadre de la vie privée, ne se sont pas complètement estompés.

6. Décision

Vu les dispositions de la loi du 13 mai 1999, notamment les articles 2, 3, 4 et 37;

Attendu l'analyse de votre dossier disciplinaire dont vous avez reçu copie le 23 octobre 2008;

Attendu l'analyse de votre mémoire en défense rédigé le 21 novembre 2008;

Attendu votre audition en date du 28 novembre 2008;

Attendu que le droit disciplinaire a pour objectif de faire régner l'ordre au sein d'une communauté, au moyen de sanctions dont on peut attendre un effet aussi bien préventif que répressif;

Attendu que dès lors que le droit disciplinaire poursuit le bon fonctionnement du service, il est logique que les organes chargés de la responsabilité de ce service décident de la sanction disciplinaire à infliger;

Attendu que le principe selon lequel '*nulla poena sine lege*' s'applique également en matière disciplinaire, en ce sens que la loi détermine quelles sanctions peuvent être infligées, que les autorités disciplinaires (e.a. le Directeur judiciaire) n'ont donc pas la compétence d'en prévoir d'autres (C.E., X, n° 55.098, 12 septembre 1995);

Attendu que madame De Bijl suggère l'hypothèse d'une impartialité (*sic*) organique de l'autorité disciplinaire ordinaire mais ne récuse pas celle-ci à titre personnel en vertu d'une éventuelle implication «directe et personnelle» dans l'affaire;

Attendu que c'est en soi une atteinte aux principes de bonne administration de poser que les autorités revêtues par la loi de compétences disciplinaires, ne pourraient exercer toutes leurs compétences sur base d'une prétendue partialité (C.E., SCHURMAN, n° 53.652, 12 juin 1995 (référé);

Attendu que les constatations faites par le Chef de service du CIA en présence d'un officier de la DCA, ne peuvent être suspectées comme trahissant la vérité, madame De Bijl n'affirmant de surcroît rien de tel, disposant

simplement que l'alcool absorbé jusque minuit aurait, à son estime, cessé tout effet dès le matin

Attendu que les principes de proportionnalité et d'opportunité permettaient d'éviter l'audition d'autres témoins afin de ne pas engendrer un climat et des tensions interpersonnelles peu propices à une future amélioration espérée dans le comportement de madame De Bijl, cette dernière n'ayant par ailleurs pas réclamé le moindre devoir de ce genre lors de l'exercice de ses moyens de défense;

Attendu que madame De Bijl a spontanément reconnu avoir consommé plus que la normale chez elle avant minuit, ce qui représente, pour toute personne raisonnablement prudente, un risque de ne pas se trouver en pleine possession de ses moyens quelques heures plus tard alors qu'il convient de faire face aux exigences d'un emploi;

Attendu que précédemment aux faits traités dans le présent, madame De Bijl a fait l'objet d'un accompagnement attentionné de ses collègues en général et de son Directeur judiciaire en particulier, comme en attestent entre autres deux documents joints au dossier, que cela devait assurément la motiver à améliorer son comportement vis-à-vis de l'alcool et à éviter toute attitude litigieuse;

Attendu que les problèmes médicaux dont souffrent madame De Bijl ne justifient pas, au contraire, qu'elle trouve dans l'alcool la solution thérapeutique appropriée et que par conséquent, sa situation du 9 octobre 2008 ne l'exonère pas d'une responsabilité éventuelle;

Attendu que l'objet du présent n'est nullement de démontrer une consommation excessive d'alcool au sens de l'article 18, § 3 de l'A.M. discipline (STS 31), auquel cas le recours au test ETT se serait révélé indispensable;

Attendu qu'en l'espèce, l'objectif de l'autorité disciplinaire est en fait de stigmatiser principalement, de façon formelle mais adaptée à la situation constatée, un manquement déontologique tel que défini à l'article 44, § 2 du code de déontologie et ses conséquences;

Attendu que le rapport entre le statut disciplinaire et le code de déontologie s'avère direct et inévitable (C.E., n° 39.515/2 du 21 décembre 2005) et que dès lors le non respect des règles de déontologie peut conduire à la prise de sanctions;

Attendu que madame De Bijl invoque des réactions compréhensibles dans son chef face à des conditions de stress anormales dans l'exercice de son travail, ce qui ne correspond ni à la nature de l'aide dont elle a fait l'objet plusieurs fois depuis un certain temps déjà (voir plus haut), ni au contenu de l'évaluation encourageante, formulée par son responsable de service, évaluation dont elle a pris connaissance à l'issue de la première période de référence il y a quelques mois;

Attendu que l'intensité des manquements constatés, examinée dans le contexte particulier des événements décrits, avec le recul et la vigilance nécessaires, n'exige toutefois pas que l'autorité envisage de recourir à une punition majeure;

Attendu que madame De Bijl a manifesté de la sincérité pendant la durée de la procédure et qu'elle souhaite convaincre l'autorité de son désir d'enfin se distancer définitivement de ses problèmes d'alcool qu'elle n'entend d'ailleurs pas minimiser;

Attendu que l'autorité veut donc limiter son intervention dans une mise en demeure formelle marquant sa désapprobation tout en rappelant madame De Bijl au bon ordre;

En ma qualité d'autorité disciplinaire ordinaire :

Je vous inflige, pour les faits repris au point 2, la sanction disciplinaire de l'avertissement.

[...] »;

Considérant que la requérante a soulevé à l'appui de son recours au Conseil d'Etat deux moyens; que l'arrêt précité n° 215.842 du 19 octobre 2011 a jugé non fondé le second moyen, qui faisait en substance valoir que la décision attaquée a procédé à une requalification disciplinaire des faits, sur laquelle la requérante n'a pas été invitée à se défendre, en violation de ses droits de la défense, et qu'un policier ne peut être poursuivi et sanctionné disciplinairement pour avoir consommé de l'alcool en dehors du service que s'il présente pendant le service des signes manifestes d'intoxication alcoolique et qu'il a été soumis à un test d'haleine; que le même arrêt a rouvert les débats afin de permettre à l'auditorat de poursuivre l'instruction du recours;

Considérant que le premier moyen est pris de la violation de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et plus particulièrement ses articles 127 et 132, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, et plus particulièrement de ses articles 3, 32, 33 et 37, et de son arrêté d'exécution du 26 novembre 2001, et plus particulièrement de ses articles 3 et 10, du principe général de droit du respect des droits de la défense, du principe du contradictoire, du principe général de droit de la présomption d'innocence, des principes d'indépendance et d'impartialité, de la règle exprimée par l'adage « *Justice must not only be done, it also must be seen to be done* », ainsi que des articles 6, §§ 1^{er} et 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme, approuvée par la loi du 13 mai 1955, du principe de bonne administration et d'administration raisonnable, du principe de loyauté, du principe de confiance légitime et du principe d'équitable procédure, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'absence, l'erreur, l'insuffisance ou la contrariété dans les causes ou les motifs, de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir; qu'après avoir exposé sur un plan général la portée et les conséquences du principe d'impartialité et décrit la procédure disciplinaire mise en place par la loi du 13 mai 1999, la requérante soutient que l'on « peut légitimement douter de l'impartialité de l'autorité disciplinaire ordinaire qui joue également le rôle de partie poursuivante » et que le Conseil d'Etat n'exerce pas un contrôle de pleine juridiction au sens de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme; que la requérante estime que l'acte attaqué ne rencontre pas l'argumentation développée dans son mémoire en défense et n'est pas adéquatement motivé en constatant que «madame De Bijl suggère l'hypothèse d'une impartialité (*sic*) organique de l'autorité disciplinaire mais ne récuse pas celle-ci à titre personnel en vertu d'une éventuelle implication 'directe et personnelle' dans l'affaire » et en énonçant que « c'est en soi une atteinte aux principes de bonne administration de poser que les autorités revêtues par la loi de compétences disciplinaires, ne pourraient exercer toutes leurs compétences sur base d'une prétendue partialité »; qu'elle ajoute que «

l'autorité disciplinaire ne s'est livrée à aucune instruction du dossier à charge et à décharge, prenant pour 'argent comptant' le rapport d'information qui lui a été transmis par la hiérarchie et ce alors même que l'auteur de ce rapport estime qu'il est opportun de diligenter une enquête préalable»; qu'elle fait valoir que cette lacune revient à renverser la charge de la preuve et qu'il ressort du rapport introductif que son auteur s'est prononcé sur la matérialité des faits, leur imputabilité à la requérante, leur qualification disciplinaire ainsi que sur la nature de la sanction qui doit nécessairement être appliquée; qu'elle estime que de telles considérations font peser un soupçon de partialité inadmissible sur l'autorité disciplinaire, que ces déclarations portent également atteinte à la présomption d'innocence de la requérante, et qu'elle n'a jamais été invitée à fournir ses explications sur les faits qui lui sont reprochés dans le rapport d'information de sa hiérarchie, de sorte qu'il ne pouvait être considéré *a priori* qu'elle ne contestait pas les charges pesant sur elle; que dans son mémoire en réplique, la requérante argumente encore que lorsqu'elle décide d'infliger une sanction disciplinaire, l'autorité disciplinaire ordinaire assure une mission proche de celle d'une juridiction répressive et est tenue de respecter les règles qui s'imposent à une telle juridiction, dans la mesure où la législation applicable et sa nature d'autorité administrative n'y font pas obstacle, qu'il ne fait pas de doute que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme est applicable au contentieux disciplinaire de la fonction publique, et que cette disposition de droit international directement applicable prévaut sur les dispositions de droit interne; que la requérante ajoute qu'il est aussi admis que le principe que nul ne peut être à la fois juge et partie s'applique en matière disciplinaire et qu'en l'espèce le CDP Marc FONTAINE pouvait se déporter une fois l'action disciplinaire lancée à l'encontre de la requérante par la notification du rapport introductif;

Considérant que la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police n'organise pas de confusion entre les fonctions d'instruction, de poursuite et de sanction des transgressions disciplinaires; que si c'est en vertu de cette loi que le CDP FONTAINE, directeur judiciaire de la police judiciaire fédérale de Huy, a, dans la présente affaire, communiqué un rapport introductif à la requérante et a ensuite décidé de la mesure disciplinaire attaqué, il ressort néanmoins des dispositions de cette loi et de celles de son arrêté d'exécution du 26 novembre 2001 qu'un rapport d'information permet tout d'abord de relater les faits qui auraient été commis, sans que la procédure disciplinaire ne soit à ce stade enclenchée, et que c'est en fonction du contenu de ce rapport d'information qu'une décision est prise quant au lancement d'une éventuelle procédure disciplinaire; que la décision d'entamer une procédure disciplinaire n'est ni un acte d'accusation ni un acte d'instruction; que c'est l'administration qui effectue l'instruction, et non l'autorité disciplinaire, et que le rapport introductif rédigé à ce stade ne concerne que

la matérialité, l'imputabilité et la qualification des faits, avec une éventuelle proposition de sanction; qu'en l'espèce, et contrairement à ce qu'indique la requérante, elle a pu faire valoir son point de vue à tous les stades de la procédure, puisqu'elle a été auditionnée par l'INPP PEUSKENS avant la rédaction d'un rapport d'information, qu'elle a eu un entretien le 7 juillet 2008 avec le CDP FONTAINE, qu'elle a communiqué un mémoire en défense le 21 novembre 2008 après la réception du rapport introductif, et qu'elle a été à nouveau entendue le 28 novembre par le CDP FONTAINE; que l'autorité disciplinaire ordinaire a dès lors pu valablement prendre la décision attaquée sur la base du rapport introductif et du mémoire en défense et en tenant compte, ainsi qu'il ressort de la motivation, des explications de la requérante; qu'en outre, eu égard aux griefs faits à la requérante, en l'occurrence s'être présentée au travail dans un état ne permettant pas d'assumer ses fonctions et compte tenu que la requérante a reconnu consommer des boissons alcoolisées plus que de raison, l'autorité disciplinaire a pu, sans commettre d'illégalité et sans violer le principe d'impartialité, sur le seul vu des informations contenues dans le rapport d'information, s'estimer suffisamment informée des circonstances de la cause pour ne pas faire réaliser d'enquête préliminaire; qu'à cet égard, le moyen est mal fondé;

Considérant, en ce qui concerne l'applicabilité de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et la thèse longuement développée par la requérante dans son dernier mémoire et à l'audience selon laquelle le contrôle que pourrait exercer le Conseil d'Etat dans la présente affaire n'est pas un contrôle de pleine juridiction et ne répond pas aux garanties exigées par cet article, que l'article 6 de la Convention, ainsi que la jurisprudence développée par la Cour européenne à ce sujet, imposent que les sanctions prononcées par des autorités administratives puissent faire l'objet d'un recours porté devant un tribunal indépendant et impartial disposant d'un «pouvoir de pleine juridiction» et qui présente toutes les garanties exigées par l'article 6 de la Convention; que l'expression de «pleine juridiction», quoique couramment utilisée par la doctrine pour désigner les compétences que le Conseil d'Etat exerce en application de l'article 16 de ses lois coordonnées, ne figure pas dans ces lois, mais dans plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme;

Considérant que, saisi d'un recours en annulation, le Conseil d'Etat exerce un contrôle complet de légalité, statue sur les points de fait comme sur les questions de droit, vérifie l'exactitude, la pertinence et l'admissibilité des motifs sur lesquels repose la décision attaquée, et, particulièrement en matière de sanctions, juge s'il existe un rapport de proportionnalité entre le comportement sanctionné et la peine prononcée; que s'il est vrai qu'il ne peut substituer sa décision à celle de

l'autorité administrative qui a prononcé la sanction, il reste que lorsqu'il annule cette décision, l'autorité est tenue de se conformer à l'arrêt d'annulation, et si elle prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision; qu'à propos du recours en annulation de droit français, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il n'y avait pas de violation de l'article 6.1 de la Convention lorsqu'une sanction prononcée par un organe administratif «a été soumise au contrôle subséquent d'un organe judiciaire doté de la plénitude de juridiction et offrant toutes les garanties de cette disposition», à savoir, «au contrôle du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel, lesquels sont des organes jouissant de la compétence de pleine juridiction, et devant lesquels la requérante a pu librement et utilement faire valoir l'ensemble de ses arguments» (trois décisions sur la recevabilité du 30 juin 2009, sur les requêtes n° 14308/08, *Hatice BAYRAK*, n° 43563/08, *Tuba AKTAS* et n° 18527/08, *Mahmoud Sadek GAMALEDDYN c/ France*); qu'en ce qui concerne l'étendue du contrôle exercé, le recours en annulation porté devant le Conseil d'Etat belge ne diffère pas substantiellement de celui qu'exercent les juridictions administratives françaises; qu'il s'ensuit que le Conseil d'Etat doit être considéré comme un juge de pleine juridiction, lorsqu'il statue sur des recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre des sanctions prononcées par des autorités administratives; qu'à cet égard, le moyen soulevé par la requérante n'est pas fondé;

Considérant enfin, en ce qui concerne le soupçon de partialité de l'autorité disciplinaire, formulé par la requérante, que les circonstances de la cause ne donnent aucunement à penser que cette autorité, en l'occurrence le directeur judiciaire de la police judiciaire fédérale de Huy, ne pouvait traiter l'affaire ou l'aurait traitée avec un préjugé; que le remplacement de ce directeur judiciaire n'est envisageable, en vertu de l'article 120 de la loi du 7 décembre 1998, que lorsqu'il est empêché ou absent, ce qui n'est pas le cas en l'espèce; qu'enfin, les mentions dans le rapport introductif selon lesquelles l'autorité disciplinaire estime que les faits sont établis, sont imputables à la requérante, peuvent constituer une transgression disciplinaire déterminée et qu'elle envisage de lui infliger la sanction disciplinaire légère de l'avertissement ne sont pas raisonnablement révélateurs d'un manque d'impartialité dans le chef de cette autorité, ces indications étant nécessaires pour permettre à la personne concernée de se défendre en pleine connaissance de cause; qu'à cet égard, le moyen n'est pas davantage 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 XI^e chambre, le dix mai deux mille douze par :

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
M. J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'État,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M. S. DJERBOU,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

S. DJERBOU

Ph. QUERTAINMONT