

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ARRÊT

n° 222.944 du 21 mars 2013

A. 204.910/XI-18.965

En cause : **ROSSI Vanessa**,
ayant élu domicile chez
Me V. DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 mai 2012 par Vanessa ROSSI qui demande l'annulation de la décision du 20 mars 2012 lui infligeant la sanction disciplinaire lourde de la suspension par mesure disciplinaire pour une durée de quatorze jours;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. E. LANGOHR, auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 28 janvier 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 février 2013 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me F. FREROTTE, loco Me V. DE WOLF, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Mme J. BELDJOUDI, juriste, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. P. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section;

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

Les faits utiles:

1. La requérante, entrée dans les services de la Police en octobre 2001, est inspecteur au sein du service « Intervention spécialisée » relevant de la direction générale de la police administrative de la Police fédérale.

2. Le 28 décembre 2010 est rédigé à l'attention du commissaire divisionnaire ROUSSEAU, autorité disciplinaire ordinaire de la requérante, un rapport d'information concernant le refus de celle-ci d'exécuter une mission qui lui était confiée le 24 décembre.

Le 30 décembre suivant, le commissaire divisionnaire désigne le commissaire MICHEL pour établir un rapport d'enquête préalable sur les faits.

3. Le 2 février 2011 le directeur général de la police administrative, autorité disciplinaire supérieure de la requérante, l'informe qu'en raison de la mise à la pension du commissaire divisionnaire ROUSSEAU il traitera dorénavant lui-même son dossier disciplinaire.

4. Le 7 mars 2011 le commissaire MICHEL dépose son rapport d'enquête. Le 7 juin 2011, l'autorité disciplinaire supérieure établit un rapport introductif au terme duquel elle envisage d'infliger à la requérante la sanction disciplinaire lourde de la rétrogradation dans l'échelle de traitement, pour n'avoir pas obtempéré à un ordre donné par son chef et n'avoir pas respecté les conditions en matière d'exemption médicale.

5. La requérante ayant déposé le 14 juillet 2011, par l'intermédiaire de son défenseur syndical un mémoire, elle est entendue le 19 juillet suivant par un délégué de l'autorité disciplinaire supérieure.

6. Le 28 juillet 2011, l'autorité disciplinaire supérieure propose la sanction disciplinaire lourde de la rétrogradation dans l'échelle de traitement.

Cette proposition fait l'objet d'une requête en reconsidération devant le conseil de discipline, introduite le 2 août 2011 par la requérante.

7. Le 13 octobre 2011, l'inspecteur général *ad interim* de la Police fédérale et de la Police locale dépose un rapport d'expertise dans lequel il estime que la sanction proposée n'est pas adéquate au motif qu'elle ne tient pas suffisamment compte de l'absence d'antécédent disciplinaire et propose la sanction disciplinaire lourde de la suspension par mesure disciplinaire d'une durée de quatorze jours.

8. Le conseil de la requérante ayant déposé un mémoire en défense, l'affaire est examinée le 24 octobre 2011 par le Conseil de discipline.

L'affaire est mise en continuation pour permettre à l'Inspection générale de procéder à deux auditions.

9. Le 13 janvier 2012, le Conseil de discipline tient une nouvelle audience, à l'issue de laquelle l'affaire est à nouveau mise en continuation.

Le 25 janvier suivant, l'inspecteur général *a.i.* de la Police fédérale et de la Police locale dépose un rapport d'expertise complémentaire, lequel confirme la conclusion de son rapport initial.

10. Le 8 mars 2012, le Conseil de discipline émet l'avis suivant lequel les faits sont établis et imputables à la requérante et qu'ils sont de nature à justifier une suspension par mesure disciplinaire d'une durée de quatorze jours.

11. Enfin, le 20 mars 2012, le directeur général de la police administrative de la Police fédérale, autorité disciplinaire supérieure, inflige à la requérante la sanction disciplinaire lourde de la suspension par mesure disciplinaire d'une durée de quatorze jours.

Il s'agit de l'acte attaqué dans le recours au Conseil d'État, notifié à la requérante par un courrier daté du 22 mars 2012; il est pour l'essentiel motivé ainsi qu'il suit:

« [...]

2. Exposé des faits, circonstances et conséquences.

2.1 Faits 1.

Le 24.12.2010, vous étiez prévu de mission « BARBU » avec début de service à 06.00Hrs. Lorsque vous vous présentez à 06.00Hrs au Watch Officer (WO), vous êtes informée par le CP Alain M., Officier de permanence GIS ce jour, de la possibilité de l'annulation des missions « BARBU » et de l'engagement de ces personnes initialement affectées à cette mission pour une mission de renfort au profit de la police de la route (WPR).

Vu les conditions météorologiques, la confirmation de l'annulation des missions « BARBU » tombe à 06.45Hrs. Le CP Alain M. vous informe dès lors que vous serez engagée pour une mission de renfort au profit des WPR, mais vous refusez de l'exécuter.

Malgré les explications données par le CP Alain M., vous avez maintenu votre refus et le CP Alain M. vous a donné dès lors une fin de service à 06.45Hrs.

En conséquence, par votre refus d'exécuter la mission vous attribuée, le personnel destiné au renfort de la WPR s'en est retrouvé réduit d'une unité.

2.2 Faits 2.

Le 24.12.2010, à l'issue de votre fin de service prématurée, vous vous êtes rendue dans le courant de la journée auprès d'un médecin qui vous a exempté du 24.12.2010 au 02.01.2011 inclus. (annexe 14 de la réf. 1.3)

A la prise de votre service le 24.12.2010 à 06.00Hrs, vous n'avez pas manifesté le souhait d'être examinée par un médecin.

Vous n'avez au courant de la même journée pas prévenu le WO que vous demandiez la visite médicale.

Il appert qu'en date du 18.10.2010, vous aviez introduit une demande de congé pour la période du 28.12.2010 au 03.01.2011 inclus, ce congé vous ayant été refusé hormis le 03.01.2011. (annexe 12 de la réf 1.3)

Vu les circonstances entourant l'incident du 24.12.2010 (voir pt 2.2) ainsi que la période de maladie et votre demande de congé refusée, il a été décidé de vous soumettre à un contrôle médical. (annexe 13 de la réf 1.3)

Vous ne vous êtes pas présentée à la médecine du contrôle après avoir été convoquée par le médecin contrôle en date du 29.12.2010.

En conséquence, sur son rapport de contrôle daté du 29.12.2010, le médecin mentionne que votre exemption n'est pas confirmée par ses soins précisant que vous étiez en séjour à l'étranger pendant votre incapacité de travail et ce sans l'accord du médecin conseil. (annexe 15 de la réf 1.3)

3. Etablissement et imputabilité des faits.

Pour les faits relatés au point 2.1, à savoir le refus d'ordre, vu les éléments du dossier et notamment le rapport d'information du CP M., l'audition de l'INP M. ainsi que votre audition, j'estime que les faits sont établis et vous sont imputables en ce que vous avez exprimé clairement votre refus d'exécuter la mission vous attribuée.

Pour les faits visés au point 2.2, à savoir le non-respect des conditions en matière d'exemption médicale, vu le rapport du Docteur G., médecin contrôle, j'estime que les faits sont établis et vous sont imputables en ce que vous ne vous êtes pas présentée à la visite de contrôle.

4. Qualification des transgressions disciplinaires.

Je considère que les faits exposés au point 2 qui sont retenus à votre charge constituent uniformément des manquements aux obligations professionnelles.

[...]

6. Décision.

Vu les dispositions de la loi du 13 mai 1999, notamment les articles 2, 3, 5, 24, 38 à 38sexies et 55;
Attendu les éléments de fait du dossier;
Attendu l'analyse de votre dossier disciplinaire dont vous avez reçu copie le 28.06.2011 après notification du rapport introductif en réf.1.5;
Attendu l'analyse de votre mémoire de défense du 14.07.2011 et votre audition du 19.07.2011;
Vu le recours en reconsidération que vous avez introduit auprès du Conseil de discipline suite à la proposition de sanction lourde vous notifiée le 28.07.2011 (Réf.1.8);
Attendu l'analyse des arguments de défense exposés dans vos mémoires des 21.10.2011 et 13.01.2012 ainsi que lors des audiences devant le Conseil de discipline dont la dernière en date du 08.02.2012;
Attendu l'avis du Conseil de discipline rendu le 07 mars 2012;
Attendu qu'en vertu des motivations exposées aux points 3 et 4, j'estime que les faits visés au point 2 sont établis et vous sont imputables et qu'ils constituent des transgressions disciplinaires;
Attendu que pour toute injonction donnée par une autorité au sein d'une organisation telle que la police fédérale, l'exercice de cette autorité doit être légitime et l'ordre donné doit être légal, que bien que toutes ces conditions aient été réunies, vous avez le 24.12.2010 refusé d'exécuter la mission que votre chef vous a attribuée;
Attendu que les faits visés au point 2.1 constituent un comportement intolérable dans le bon fonctionnement ne peut être garanti que par la disponibilité de ses membres et de la loyauté avec laquelle ceux-ci exécutent les missions qui leur sont attribuées;
Qu'en refusant d'exécuter la mission vous attribuée, vous vous êtes montrée manifestement déloyale envers l'autorité et/ou le dépositaire de celle-ci;
Qu'il n'appert de l'examen du dossier aucune circonstance légitime pour 'justifier' votre refus d'exécuter cette mission;
Que par un tel refus, tout fonctionnaire de police est censé savoir qu'il prend le risque de fragiliser considérablement un dispositif opérationnel et ce au détriment de la mission à remplir, de ses collaborateurs ainsi que des services que la population est en droit d'attendre de la part de l'organisation policière;
Que dès lors, en refusant d'obtempérer à un ordre légal, vous n'auriez aucunement tenu compte de la moindre conséquence éventuelle de vos actes, qu'il s'agit là d'un total déni de conscience professionnelle et que telle attitude est de l'ordre de l'inacceptable pour tout fonctionnaire de police qui se respecte;
Que de tels faits révèlent une attitude étant de nature à ébranler considérablement la confiance de toute autorité ainsi que celle de tous les collaborateurs travaillant pour la même organisation, mais aussi la confiance de la population qui en est directement ou indirectement tributaire;
Qu'il y a lieu pour nos institutions en général et la police fédérale en particulier de soulever la question quant à la confiance que ces organes peuvent encore accorder à un(e) fonctionnaire de police qui a posé un acte aussi manifestement déloyal;
Qu'inéluctablement, toute autorité policière quelle qu'elle soit ne peut se permettre de montrer la moindre indulgence envers l'un de ses membres marquant de manière aussi manifeste le refus d'exécuter une mission;
Qu'en effet, en tolérant des dysfonctionnements aussi graves, toute autorité prônant l'excellence dans la fonction de police se montrerait irresponsable en contribuant à la désintégration de ses propres valeurs et in fine à son propre dérèglement;
Attendu qu'en surplus, les faits relatés au point 2.2 concernent une absence au contrôle médical auquel vous avez été invitée alors que vous étiez en congé de maladie avec sortie autorisée;
Que ce comportement révèle dans votre chef une nonchalance certaine par rapport aux obligations que tout membre du personnel est tenu de respecter vis-à-vis de son employeur;
Que les faits soulevés au point 2.2 et leur proximité dans le temps avec les faits visés au point 2.1 accentuent l'indifférence que vous avez montrée à l'égard de vos

obligations envers l'autorité et qu'en outre un tel comportement ne peut qu'alourdir le caractère de gravité de la cause altérant inexorablement la confiance que l'autorité pourrait encore vous accorder;

Attendu que pour les motifs évoqués aux points 3 et 4, il y a lieu de réprimer ces manquements avec la sévérité et l'adéquation qui s'imposent afin d'éveiller votre conscience professionnelle et de vous mettre face à vos responsabilités;

Que tout comportement comme celui relaté au point 2.1 doit être proscrit de l'institution policière;

Attendu qu'au regard des transgressions disciplinaires qui auraient été commises, la sanction envisagée par l'autorité compétente à l'égard de leurs auteurs se doit d'être proportionnelle et suffisamment dissuasive afin d'éviter que les comportements reprochés ne se reproduisent à l'avenir;

Qu'en ce sens, l'autorité disciplinaire a de surcroît un rôle éducatif qui l'oblige à prendre en considération toute la portée de la mesure qu'elle envisage pour que l'effet de celle-ci ne se limite pas uniquement à une action répressive sévère, mais également à une démarche pédagogique persuasive;

Que dès lors, pour réprimer les transgressions telles que qualifiées au point 4, l'autorité se doit de proclamer la sanction la plus significative à l'égard de l'auteur des fautes commises, à savoir une sanction lourde;

Attendu que pour l'autorité, il ne serait pas exagéré d'évoquer une possible rupture de confiance à l'égard de tout membre du personnel ayant commis des manquements aussi inadmissibles que ceux visés au point 2.1;

Que, faut-il le rappeler, dans le cas d'une totale rupture de confiance entre l'autorité et un membre du personnel, ce sont les sanctions les plus lourdes qui peuvent être envisagées, à savoir la démission d'office ou la révocation;

Attendu l'absence d'antécédents disciplinaires dans votre chef au cours de votre carrière au sein de la police fédérale, soit dix années de service durant lesquelles il n'y a eu, à ma connaissance, aucun manquement grave autre que ceux visés au point 2.1;

Attendu que les transgressions qualifiées au point 4 sont de facto de nature à altérer considérablement la confiance de l'autorité à votre égard et qu'il faut les sanctionner avec vigueur et détermination;

Attendu l'avis du Conseil de discipline auquel je me rallie en tous ses termes;

Vu ce qui précède,

En ma qualité d'autorité disciplinaire supérieure et conformément à l'avis du Conseil de discipline visé au point 5,

Je vous inflige pour les faits repris au point 2, la sanction disciplinaire lourde de la suspension par mesure disciplinaire pour une durée de quatorze jours.»;

Les moyens de droit:

Considérant qu'à l'appui de son recours en annulation la requérante soulève quatre moyens, pris en substance de la violation des articles 18 et 38 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire (en ce que l'autorité disciplinaire supérieure qui a évoqué le dossier n'a pas dûment motivé sa saisine), de la violation du délai raisonnable, et de la violation de la loi sur la motivation formelle des actes administratifs et du principe de proportionnalité;

Considérant que le deuxième moyen de la requête est plus particulièrement pris de la violation du principe du délai raisonnable, des principes de bonne administration et d'équitable procédure, et de l'excès de pouvoir:

que dans le développement de ce moyen la requérante relève que l'autorité disciplinaire compétente a pris connaissance des faits le 30 décembre 2011 mais qu'elle a seulement notifié son rapport introductif cinq mois et demi après cette prise de connaissance des faits; qu'elle relève aussi que l'autorité disciplinaire est restée purement passive durant plus de trois mois, entre l'émission du rapport d'enquête préalable en date du 7 mars 2011 et la notification du rapport introductif daté du 16 juin 2011;

que la requérante expose, en se référant à la jurisprudence du Conseil d'Etat, que les transgressions disciplinaires doivent néanmoins être évaluées dans un délai raisonnable, de manière telle que l'autorité est obligée, tant dans l'intérêt du membre du personnel concerné que dans l'intérêt d'une bonne administration, de faire le nécessaire afin de ne pas laisser la procédure disciplinaire s'éterniser; qu'elle souligne qu'en l'espèce les faits en cause n'étaient en rien complexes et qu'aucun retard ne saurait en outre lui être imputé;

que la requérante conclut que la procédure disciplinaire suivie a violé le principe du délai raisonnable ainsi que les principes cités dans l'énoncé de son moyen;

Considérant que la partie adverse renvoie dans son mémoire en réponse aux constatations faites en cours de procédure par l'Inspection générale de la Police fédérale et de la Police locale ainsi que par le Conseil de discipline, lesquels ont tous deux conclu au caractère raisonnable du délai qui s'est écoulé entre la prise de connaissance des faits par l'autorité disciplinaire et la notification du rapport introductif à la requérante; que la partie adverse relève notamment que le Conseil de discipline a souligné, dans son avis, que l'action disciplinaire vise deux faits et non le seul fait du 24 décembre 2010, et que si les faits du 24 décembre étaient connus de l'autorité disciplinaire le 30 décembre, ceux qui sont datés du 29 décembre n'ont été évoqués pour la première fois que dans le rapport d'enquête daté du 7 mars 2011;

Considérant qu'il est de jurisprudence constante que lorsque la sanction proposée est grave, comme ici une sanction disciplinaire lourde, la procédure disciplinaire doit être traitée comme une affaire urgente; que l'autorité disciplinaire doit demeurer attentive au principe du délai raisonnable et qu'elle ne peut pas laisser l'agent menacé d'une action disciplinaire trop longtemps dans l'incertitude sur son sort;

Considérant qu'il en résulte qu'une autorité administrative, informée de l'existence de faits disciplinaires supposés dans le chef d'un membre de son personnel, doit sans retard s'attacher à vérifier leur réalité et leur imputabilité, et, s'il échet, entamer sans désespérer une procédure disciplinaire;

Considérant qu'en l'espèce il découle des faits de la cause et du dossier administratif que l'autorité disciplinaire, au contraire des principes prérappelés, a notifié son rapport introductif cinq mois et demi après sa première prise de connaissance des faits, et est restée purement passive durant plus de trois mois, entre l'émission du rapport d'enquête préalable en date du 7 mars 2011 et la notification du rapport introductif daté du 16 juin 2011, alors que les faits de la cause n'étaient pas d'une complexité particulière, que le rapport d'enquête préalable ne comporte que quatre pages et qu'aucune mesure d'instruction complémentaire n'a été diligentée à la suite de ce rapport; que la passivité de l'autorité disciplinaire supérieure est d'autant moins justifiée qu'elle s'était saisie dès le 2 février 2011 de l'affaire - bien avant le dépôt du rapport d'enquête préalable - pour remédier à une éventuelle inaction de l'autorité disciplinaire ordinaire à la suite de la mise à la retraite du commissaire divisionnaire;

qu'il s'ensuit qu'en retardant sans motif admissible la procédure disciplinaire, la partie adverse a méconnu l'obligation de statuer dans un délai raisonnable; que dans cette mesure le moyen est fondé et suffit à entraîner l'annulation de l'acte attaqué; qu'il n'y a dès lors pas lieu d'examiner plus avant les autres moyens, lesquels, même s'ils étaient jugés fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus étendue;

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du 20 mars 2012 par laquelle l'autorité disciplinaire supérieure inflige à Vanessa ROSSI la sanction disciplinaire lourde de la suspension par mesure disciplinaire pour une durée de quatorze jours.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le
vingt et un mars deux mille treize par :

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'Etat
M. I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M. X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

X. DUPONT

Ph. QUERTAINMONT