

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 229.064 du 5 novembre 2014

A. 209.870/VIII-8847

En cause : **VANDER BIEST** Daniel,
ayant élu domicile chez
M^e Laurence MARKEY, avocat,
rue de la Procession 25
1400 Nivelles,

contre :

la commune de Waterloo,
représentée par son collège communal.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 22 août 2013 par Daniel VANDER BIEST qui demande l'annulation de "la décision prise par Monsieur le Commissaire-Divisionnaire VANDEWALLE Michel, Chef de Corps ad interim de la Zone de Police Locale de Waterloo, datée du 24 juin 2013 et notifiée par voie recommandée avec accusé de réception à cette même date, décision infligeant une sanction légère de blâme";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport d'Edward LANGOHR, auditeur au Conseil d'État, rédigé 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 31 juillet 2014 fixant l'affaire à l'audience publique du 8 octobre 2014;

Entendu, en son rapport, Luc CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Florence TYS, loco M^e Laurence MARKEY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Michel VANDEWALLE, commissaire divisionnaire-chef de Corps, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Edward 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 de police au sein des services de la partie adverse.

2. Le 2 janvier 2013, le commissaire DENIS, du service des affaires internes de la partie adverse, adresse au chef de Corps -alors ad interim- de celle-ci, le commissaire divisionnaire VANDEWALLE, un rapport d'information sur "l'état d'esprit de l'INP VANDER BIEST - Impolitesse" à la suite d'un courriel que ce dernier avait envoyé au commissaire SAMAIN le 26 décembre 2012 à 0h22.

3. Le 10 janvier 2013, le chef de Corps désigne l'inspecteur principal DE COSTER en qualité d'enquêteur préalable pour entendre à charge et à décharge le requérant.

4. Le 14 mars 2013, l'inspecteur principal DE COSTER adresse son rapport d'enquête préalable au chef de Corps.

5. Le 3 mai 2013, ce dernier rédige un rapport introductif au terme duquel il envisage d'infliger la sanction disciplinaire légère du blâme au requérant.

6. À une date indéterminée, celui-ci dépose un mémoire en défense.

7. Le 24 juin 2013, le chef de Corps lui inflige la sanction disciplinaire légère du blâme. Elle repose sur la motivation suivante :
" (...)

2. Exposé des faits, circonstances et conséquences

2.1 Exposé des faits et des circonstances

- En date du 26/12/2012 l'Inspecteur de police VANDER BIEST Daniel a transmis, par mail interne à l'attention de Monsieur le Commissaire de police SAMAIN Didier un courrier intitulé «ras le bol»;
Dans cet écrit, l'Inspecteur de police VANDER BIEST Daniel y exposait notamment «son ras le bol» concernant plusieurs points (modification de pauses à effectuer - pratique du sport - imprimante dans le local accueil - machines de la cafeteria) et précisait qu'il n'attendait qu'une place au palais pour terminer sa carrière;
En fin de page l'Inspecteur de police VANDER BIEST Daniel estimait également qu'on lui avait «volé» un jour de congé car Monsieur le Commissaire de police DE COCK Jean n'aurait pas calculé ses jours de substitution à temps;
- En date du 08/01/2013, l'Inspecteur de police VANDER BIEST Daniel a transmis par mail interne à l'attention de Monsieur le Commissaire de police SAMAIN Didier un courrier intitulé «demande de congé du mois de mars 2013»;
Dans ce courrier, l'Inspecteur de police VANDER BIEST Daniel, stipule : «qu'en 2012, on lui a déjà volé un jour de congé et qu'il n'était absolument pas question qu'on lui en vole encore»;
- En date du 13/01/2013, l'Inspecteur de police VANDER BIEST Daniel a transmis par mail interne à l'attention de Monsieur le Commissaire de police SAMAIN Didier un courrier intitulé «pas de sujet»;
Dans ce courrier, l'Inspecteur de police VANDER BIEST Daniel, se plaint de sa pause de week-end, qu'il aurait d'après ses dires presté pratiquement seul en plainte et demande ci rencontrer Monsieur le Commissaire de police SAMAIN Didier.

3. Date de prise de connaissance des faits

Les faits visés au point 2 ont été portés à ma connaissance en date du 10/01/2013.

4. Éléments relatifs à la prescription

Le rapport introductif visé au point 1.6 vous a été notifié en date du 21/05/2013. 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 :

- l'Inspecteur de police VANDER BIEST Daniel reconnaît être l'auteur des trois mails internes adressés à Monsieur le Commissaire de police SAMAIN Didier en date du 26/12/2012, 08/01/2013 et 13/01/2013, ainsi que des mails adressés à Monsieur le Commissaire de police DE COCK Jean;
- l'Inspecteur de police VANDER BIEST Daniel a écrit et affirmé que le Commissaire de police DE COCK Jean «l'avait volé» d'un jour de congé;
- l'Inspecteur de police VANDER BIEST Daniel se plaint de ne jamais avoir l'occasion de rencontrer son Dirops, Monsieur le Commissaire de police SAMAIN Didier;
- l'Inspecteur de police VANDER BIEST Daniel «insinue» que la Direction veut «le punir».

5.2 J'estime que ces faits peuvent être imputés à l'Inspecteur de police VANDER BIEST Daniel en ce que :

- l'Inspecteur de police VANDER BIEST Daniel est le membre du personnel qui a rédigé et transmis les différents mails adressés aux Commissaires de police SAMAIN Didier et DE COCK Jean.

5.3 J'estime que ces faits peuvent constituer les transgressions disciplinaires suivantes :

Inspecteur de police avoir porté atteinte à ses obligations professionnelles :

- en l'espèce à son devoir de loyauté prévu par l'article 132 de la Loi sur la police Intégrée lequel indique que le membre du personnel évite tout comportement, même en dehors de l'exercice de la fonction, qui peut mettre en péril l'exécution des devoirs de l'emploi ou porter atteinte à la dignité de celui-ci. Les fonctionnaires de police doivent être respectueux du Chef de l'État, des autres pouvoirs constitués et des institutions publiques.

- Concrétisé au travers de l'art 29 al. 2 et 3 du code de déontologie :

qui prescrit que les membres du personnel remplissent leur emploi avec loyauté sous l'égide des autorités de police ainsi que sous la direction de leur chef. Dans l'exercice de leur fonction, ils agissent et se comportent conformément aux dispositions légales et réglementaires, à la stratégie et aux directives de l'autorité. Ils se laissent guider par des considérations de légalité, d'équité, d'opportunité et d'efficacité;

- Concrétisé au travers de l'art 14 du code de déontologie;

qui prescrit que les relations professionnelles entre membres du personnel reposent notamment sur le respect mutuel, la solidarité, l'esprit d'équipe, la discipline librement consentie, la loyauté ainsi que l'équité, et ce indépendamment de la prétendue race, de la couleur, de l'ascendance, de l'origine nationale, du sexe ou de l'orientation sexuelle, de l'état civil, de la naissance, du patrimoine, de l'âge, de la langue, des convictions religieuses ou philosophiques, de la santé, du handicap ou des caractéristiques physiques. Le membre du personnel s'abstient de toute manifestation d'élitisme ou de déconsidération vis-à-vis d'un service, d'un cadre, d'un grade, d'une fonction ou d'une personne;

- Concrétisé au travers de l'art 41 du code de déontologie :

qui prescrit que les membres du personnel font preuve de retenue dans leurs actes et leurs propos et proscrivent les excès de langage, les familiarités et les gestes déplacés. Ils traitent chacun avec politesse, tact et courtoisie, veillent à conserver le contrôle de soi et prohibent tout comportement hostile, provoquant, méprisant ou humiliant.

- Pour avoir rédigé et transmis trois mails internes à l'attention de Monsieur le Commissaire de police SAMAIN Didier (26/12/2012, 08/01/2013 et 31/01/2013) ainsi que des mails internes adressés à Monsieur le Commissaire de police DE COCK Jean, dans lesquels, l'Inspecteur de police VANDER BIEST Daniel, affirmait que

1. Monsieur le Commissaire de police DE COCK Jean, lui avait volé «un jour de congé»;

2. Il n'avait jamais l'occasion de rencontrer son Dirops, Monsieur le Commissaire de police SAMAIN Didier;

- Pour avoir rédigé et transmis trois mails internes à l'attention de Monsieur le Commissaire de police SAMAIN Didier (26/12/2012, 08/01/2013 et 31/01/2013) ainsi que des mails internes adressés à Monsieur le Commissaire de police DE COCK Jean, dans lesquels, l'Inspecteur de police VANDER BIEST Daniel, insinuait que :

1. La Direction voulait «le punir».

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 21/05/2013;

Attendu l'analyse de votre mémoire en défense non daté reçu par recommandé en date du 21/06/2013 lequel entraîne les considérations suivantes :

- Quant à la violation de l'article 46 de la loi du 07/12/1998 et l'article 3 de l'AR du 26/11/2001 - Excès et abus de pouvoir :

- Affirmer que le rédacteur du rapport d'information ait violé plusieurs règles statutaires essentielles en consultant la partie V du dossier personnel de Monsieur VANDER BIEST, ce qui serait un comble pour un responsable des affaires

internes, est une conclusion hâtive formulée par l'intéressé et ne relève que de son appréciation;

- L'officier du contrôle interne mentionne clairement dans son rapport d'information qu'il a procédé à l'examen de l'inventaire du dossier d'évaluation du membre du personnel concerné. En aucune manière, il n'est question d'une consultation physique dudit dossier d'évaluation permettant de disposer des tenants et des aboutissants;
- Cet officier, de par sa fonction de gestionnaire du Parc informatique et de l'intranet local est chargé de l'alimentation de cet inventaire par le canal de cet intranet;
- Il a procédé à une extraction issue de l'intranet local d'un simple listing reprenant uniquement. L'intitulé sans pouvoir consulter par ce biais, le contenu exact des pièces attenantes audit inventaire;
- Il a ensuite joint cette pièce mentionnant des informations dont il a connaissance en permanence d'une part en vertu de sa fonction d'officier dirigeant le contrôle interne ayant à traiter l'ensemble de la problématique zonale et d'autre part, sur base de sa fonction de gestionnaire de l'intranet local;
- La référence à un fait antérieur similaire datant de 2006 est-elle même issue d'une information dont le rédacteur du rapport d'information avait connaissance par lui-même, les messages adressés au Chef de Corps ayant été déviés par celui-ci sur l'adresse mail de ce rédacteur;
- Le but de cette jonction visait simplement à informer l'autorité au même titre que via le rapport rédigé afin de permettre à celle-ci de prendre la décision qu'il lui appartient parmi toutes celles qui lui sont offertes;
- Eu égard à ces éléments, cet argument est estimé non recevable:
- Quant à la violation du principe de l'impartialité et de l'adage «Justice should not only be done, but should also to be seen to be done» :
- L'impartialité est un élément qui se doit d'être respecté dans le chef de l'autorité disciplinaire ordinaire ayant à connaître et à juger des faits pouvant être considérés comme des transgressions disciplinaires;
- Le style utilisé par le rédacteur d'un rapport d'information n'appartient qu'à celui-ci mais n'entame en rien le devoir et le pouvoir conféré à l'autorité disciplinaire ordinaire;
- Afin de permettre à celle-ci de se reposer sur d'autres éléments que ceux mentionnés dans l'unique rapport d'information, l'autorité disciplinaire dispose de la possibilité sans être une obligation légale, de faire procéder à une enquête préalable laquelle se doit d'être menée tant à charge qu'à décharge par un enquêteur neutre, ce qui n'est, par définition, pas le cas de l'auteur d'un rapport d'information;
- Dans le cas présent, l'autorité disciplinaire a souhaité faire usage de cette possibilité afin de lui permettre d'examiner sereinement le dossier et prendre sa la décision par rapport à la multitude des attitudes qui peuvent être les siennes;

À l'issue de cet examen, l'autorité a estimé, sous réserve des droits liés à l'exercice de la défense, de s'orienter vers l'introduction d'un rapport introductif, évaluation légalement prescrite à ce stade de la procédure par la loi disciplinaire du 13/05/1999;

- Estimer que la décision de l'autorité disciplinaire ordinaire ne se baserait qu'en tenant compte des souhaits jugés manifestes par Monsieur VANDER BIEST dans le chef du rédacteur du rapport d'information initial lequel, tout comme l'autorité disciplinaire, fait partie du cadre des officiers, pourrait être considéré comme une atteinte à la liberté intellectuelle de jugement de l'autorité disciplinaire. Ainsi, même si l'intéressé semble le croire, une autorité disciplinaire ne se cantonne pas à examiner un seul canal d'information;
- Eu égard à ces éléments, cet argument est estimé non recevable;
- Quant à la cause d'excuse basée sur l'état de santé du membre du personnel concerné;
- Présumer que le rédacteur du rapport d'information aurait mieux fait de procéder, conformément à l'esprit de la circulaire CP3, à l'audit de la fonctionnalité «accueil» plutôt que de s'engager dans un volet répressif à caractère disciplinaire, relève à nouveau de conclusions unilatérales de Monsieur

VANDER BIEST. D'autant que cet audit a été réalisé à l'initiative de cet officier et transmis en temps utiles, indépendamment de la présente procédure, à l'attention du Chef de Corps;

- La charge de travail en termes de volume de pièces de la fonctionnalité "accueil" est effectivement supérieure à celle des membres du département opérationnel orienté vers d'autres fonctionnalités. L'appartenance à cette fonctionnalité a été négociée dès l'arrivée du nouveau directeur opérationnel où chaque partie, dans l'esprit de la législation sur le bien-être en général, y retrouve son compte selon le principe du "win-win". En effet, cette fonctionnalité offre des prestations de 12 heures ce qui permet une venue moindre au commissariat en termes de jours de présence sur le mois, d'autant qu'un aménagement de l'horaire est organisé de manière à pouvoir grouper des séries de prestations. Il s'agit donc d'un choix de l'intéressé rencontrant sans doute ses aspirations personnelles;

- L'appartenance à cette fonctionnalité, dans les faits, date de bien plus longtemps dans le chef de l'intéressé dès lors qu'il assure ce type de prestations depuis de nombreuses années et ce, toujours à sa demande dans l'esprit précité. Ces prestations n'ont d'ailleurs souffert d'aucune modification dans les horaires dès lors qu'elles sont restées des prestations de 12 heures;

- A tout moment, cette appartenance, moyennant un préavis opérationnel, peut être remise en question tant par l'autorité que par l'intéressé, démarche qui n'a jamais été entamée par monsieur VANDER BIEST. L'autorité est et reste, par ailleurs, pleinement ouverte au dialogue quant à son fonctionnement et l'impact éventuel sur l'intéressé;

- Qu'il y a lieu de constater que des discussions franches ont déjà eu lieu par le passé tant avec l'actuel directeur de département mais également le précédent où la remise en question de l'intéressé semble plus être, sans préjuger de son état de santé lequel relève de la médecine, le cœur du problème voire à tout le moins un des éléments de base. Monsieur VANDER BIEST fait d'ailleurs état d'un de ces contacts;

- Eu égard aux éléments précités, cet argument est estimé non recevable;

Attendu que vous n'avez pas demandé à faire usage de votre droit à être entendu par l'autorité disciplinaire ordinaire ou déléguée;

Attendu que j'estime les faits comme étant établis, vous être imputés et constituer, en vertu des motivations exposées au point 5, des transgressions disciplinaires;

Considérant que l'attention de Monsieur VANDER BIEST ayant été attirée par d'autres moyens, aucune remise en question dans son chef, ne semble avoir été opérée;

Considérant que la manière de servir de l'intéressé n'est pas considérée comme optimale;

En ma qualité d'autorité disciplinaire ordinaire :

Je vous inflige, pour les faits repris au point 2, la sanction disciplinaire du blâme en ce qu'il s'agit d'une désapprobation formelle du comportement incriminé lequel se doit d'être modifié et ne plus se présenter. La sanction disciplinaire inférieure soit l'avertissement ne peut en aucun cas être opportune en ce qu'il s'agit d'une simple mise en demeure, comprenant partiellement l'état de fait. Il a été recouru à la procédure d'évaluation dans un but manifeste d'une amélioration du fonctionnement sans aucune connotation disciplinaire. L'intéressé ne se cache d'ailleurs pas de préciser qu'étant à la fin de sa carrière, il estime que cette procédure est inefficace, éludant ainsi la philosophie même de cet outil de management. L'intéressé semble ne pas vouloir se remettre en question, imputant essentiellement ses égarements au système ou autres composantes du système. Pour ces motifs, j'estime que la procédure disciplinaire, même si celle-ci est une sorte de constat ultime, est le seul outil que l'intéressé laisse à son autorité» (pages 57 et suivantes du dossier administratif) (...)"

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que le requérant prend un moyen, le troisième de sa requête, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général du droit relatif à la motivation interne des actes administratifs, de l'inadéquation de la motivation, des principes généraux de bonne administration, du principe de prudence ou devoir de minutie, et des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de l'excès ou du détournement de pouvoir et de la liberté d'opinion et d'expression; qu'il fait valoir qu'il appartient à l'autorité d'établir non seulement l'existence et l'imputabilité des griefs mais aussi leur qualification de transgressions disciplinaires et que, dans le cadre de reproches fondés sur des propos tenus par l'agent, il appartient à l'autorité d'établir que les limites compatibles avec la hiérarchie ont effectivement été dépassées; qu'il soutient qu'en l'espèce, les faits qui lui sont reprochés se résument aux critiques qu'il a émises sur le fonctionnement du service et sur ses conditions de travail, que l'autorité a donc jugé son état d'esprit plutôt que son comportement à proprement parler, sans même vérifier la pertinence de ses critiques, et que, ce faisant, elle a méconnu les principes dénoncés dans le présent moyen et plus précisément la liberté d'expression dont jouissent tous les agents du service public; qu'il ajoute que la motivation de l'acte attaqué est inexacte dès lors que l'autorité déclare avoir pris connaissance des faits le 10 janvier 2013 alors que les faits litigieux se situent entre le 26 décembre 2012 et le 13 janvier 2013;

Considérant que la partie adverse estime qu'en exprimant par écrit le fait qu'un "jour de congé lui a été volé" et en citant clairement l'officier qui en serait responsable, le requérant a porté une accusation à connotation pénale totalement déplacée et qu'un tel écart de langage, qui revêtirait un caractère diffamatoire, ne peut relever d'une quelconque liberté d'expression; qu'elle en déduit qu'il y a bien eu transgression disciplinaire; qu'elle souligne que le requérant a donné une certaine publicité aux accusations qu'il a proférées quant au vol d'un jour de congé dès lors que son email a été communiqué en copie à un syndicat;

Considérant qu'une autorité qui inflige une sanction disciplinaire, même mineure, ne peut le faire que si les faits qui ont donné lieu aux poursuites sont établis et peuvent être raisonnablement qualifiés de manquements disciplinaires; que la sanction doit être motivée, notamment au regard de la défense de l'agent poursuivi, et faire apparaître pourquoi les faits retenus sont considérés comme fautifs sur le plan disciplinaire; qu'en l'espèce, le requérant a été sanctionné pour avoir affirmé qu'un commissaire de police lui avait volé un jour de congé, qu'il n'avait jamais l'occasion de rencontrer son "Dirops", le commissaire Didier

SAMAIN, et pour avoir insinué que la direction voulait le punir; que l'autorité disciplinaire n'a pas contesté la véracité de ces affirmations mais a considéré qu'il s'agissait d'écarts de langage punissables; que la lecture du dossier administratif révèle que le requérant a expliqué dans son courriel incriminé du 26 décembre 2012, que le "vol d'un jour de congé" consistait en la perte d'un jour de congé dû à un retard dans le calcul de ses congés, élément non contesté par la partie adverse; que, dans le courriel litigieux du 8 janvier 2013, il fait part de sa crainte que cela se reproduise; que de tels propos ne peuvent manifestement pas être considérés comme portant atteinte à la dignité ou à l'honneur de qui que ce soit, ni être déplacés ou constituant un manque de loyauté; que le requérant n'a pas insinué que la direction voulait le punir mais a interrogé son supérieur hiérarchique sur la question de savoir si c'était pour le punir qu'il lui avait remis une pause de nuit à son retour de maladie la semaine où il avait la garde de ses enfants dès lors que le mois précédent ce même supérieur hiérarchique lui avait dit qu'il avait trop de nuits; que la question ainsi posée paraît légitime en l'absence de pièces qui démontreraient qu'elle repose sur des éléments inexacts; qu'au surplus, le requérant a expliqué l'utilisation du mot "vol" critiqué dans sa réponse aux questions de l'enquêteur préalable; que les jours de congé constituent un droit statutaire des agents; qu'en assimilant à un vol la privation non justifiée d'un jour de congé en raison d'un retard dans les services de son employeur, le requérant n'a fait qu'exprimer le fait qu'il avait été abusivement privé d'un jour de congé sans que ses propos ne puissent s'entendre comme une accusation de vol au sens pénal du terme; qu'il ne peut dès lors lui être reproché d'avoir exprimé son mécontentement face à la perte d'un jour de congé ni d'avoir, de la sorte, invité la partie adverse à une meilleure gestion afin qu'un tel incident ne se reproduise pas; que le moyen est dès lors fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, même à les supposer fondés, ne pourraient conduire à une annulation plus étendue;

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé la décision du chef de Corps de la zone de police locale n° 5274 Waterloo du 24 juin 2013 par laquelle il a infligé la sanction disciplinaire légère du blâme à Daniel VANDER BIEST.

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 VIII^e chambre,
le cinq novembre deux mille quatorze par :

Luc CAMBIER,	conseiller d'État, président f.f.,
Béatrice DRAPIER,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

B. DRAPIER.

L. CAMBIER.