CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 235.737 du 13 septembre 2016

A. 216.503/VIII-9768

En cause : **ANCION** Maxime,
ayant élu domicile chez
Me Frédéric VANCROMBREUCQ, avocat,
boulevard Baudouin 1er 25
1348 Louvain-la-Neuve,

contre :

la zone de police 5307 SAMSOM, représentée
par son collège de police,
ayant élu domicile chez
Mes Cédric MOLITOR et
Jean BOURTEMBOURG, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 17 juillet 2015 par Maxime ANCION qui demande l'annulation de "la décision adoptée en date du 19 mai 2015 par le Collège de police de la Zone de police n° 5307 «SAMSOM» infligeant à Monsieur Maxime ANCION la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section 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 8 juin 2016 fixant l'affaire à l'audience publique du 9 septembre 2016;

Entendu, en son rapport, Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e^ Fabien FRÉROTTE, loco M^e^ Frédéric VANCROMBREUCQ, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ François BELLEFLAMME, loco M^es^ Cédric MOLITOR et Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section;

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 9 octobre 2014, le chef de corps est avisé qu'une information judiciaire a été ouverte à charge du requérant du chef de violation du secret professionnel.

2. Par un courriel du 9 octobre 2014, le procureur du Roi a autorisé la prise de connaissance et la copie des pièces du dossier ainsi que leur utilisation à des fins administratives et disciplinaires.

Il ressort du dossier que, lors d'une écoute téléphonique, un dénommé "MAX" a communiqué, à une personne incarcérée, des informations relatives à plusieurs importants dossiers judiciaires en cours. De l'enquête, il ressort que ces données judiciaires ne pouvaient être divulguées que par un fonctionnaire de police et plus précisément par un agent de la zone de police SAMSON dès lors que le dossier relatif à la personne incarcérée est traité par cette unité. Du fait du pseudo "MAX", l'enquête se dirige vers le requérant, dont le prénom est Maxime.

Après vérification de l'historique de l'ISLP, l'enquête démontre que le requérant a consulté vingt-cinq documents en relation avec le détenu en question et que la consultation a débuté le jour de son incarcération. Cette consultation n'est aucunement liée à la fonction du requérant au sein de la zone de police SAMSOM. Le requérant a reconnu avoir consulté les documents et avoir communiqué des informations audit détenu.

Il ressort, par ailleurs, de l'audition du requérant dans le cadre de l'information judiciaire que ce dernier est conscient d'avoir été mis en garde, lors de son arrivée à la zone de police, à propos de contacts avec la famille du détenu en question mais qu'il s'est alors abstenu de signaler sa connaissance dudit détenu. Il ressort de même de l'audition que le requérant était bien conscient de l'appartenance au milieu criminel dudit détenu et que l'enquête a également mis en lumière que le requérant a maintenu un contact avec la personne incarcérée, notamment ensuite de son arrestation.

3. À la suite d'informations reçues du Parquet de Namur, le requérant a été suspendu provisoirement à partir du 17 octobre 2014 avec une retenue de traitement égale à 25 %. Il a été entendu le 20 octobre 2014 et la suspension provisoire a été confirmée le 22 octobre 2014, puis prolongée le 5 février 2015.

4. Le 16 décembre 2014, le collège de police établit un rapport introductif, notifié au requérant le 18 décembre suivant.

5. Le 15 janvier 2015, le requérant envoie un mémoire en défense et demande la réalisation de devoirs complémentaires.

6. L'inspecteur VERMEYLEN et l'inspecteur ROGIERS sont entendus le 16 janvier 2015 et une copie des auditions est transmise au requérant le même jour.

7. Le requérant est entendu le 21 janvier 2015.

8. Le 27 janvier 2015, la partie adverse donne au requérant un délai supplémentaire de cinq jours ouvrables en vue de déposer un mémoire complémentaire; ce mémoire est déposé le 2 février.

9. Le lendemain, la partie adverse propose d'infliger au requérant la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office.

10. Le requérant introduit un recours devant le conseil de discipline, qui remet, le 27 avril 2015, un avis favorable à la sanction disciplinaire proposée par la partie adverse.

L'acte attaqué est adopté le 19 mai 2015;

Considérant que le premier moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation du principe de l'indisponibilité des compétences

administratives et de la délégation de compétences, des articles 4, 17, 20, 29, 38 à 38sexies de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, du principe du respect des droits de la défense, du principe exprimé par l'adage audi alteram partem, des principes du contradictoire et d'équitable procédure, de bonne administration, de la préparation avec soin des décisions administratives, du devoir de minutie, du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation interne des décisions administratives et de l'excès de pouvoir; que dans son mémoire en défense du 15 janvier 2015, outre la réalisation de deux auditions, le requérant a demandé que soit produit au dossier disciplinaire l'ensemble des consultations de dossiers effectuées par lui dans l'ISLP durant les mois de juin, juillet et août 2014, afin de confirmer que ces consultations s'étaient toujours effectuées dans le but d'améliorer ses qualités de rédaction et ne s'étaient pas limitées au dossier particulier du détenu en question; qu'il constate que le 16 janvier 2015, le commissaire HEIDERSCHEID a cependant refusé de procéder à ce devoir complémentaire; que dans une première branche, il relève que ce refus était justifié par l'impossibilité technique, faute de moyens suffisants, de réaliser le devoir demandé alors que des listings de consultations de dossiers qu'il a effectuées figurent au dossier disciplinaire, de sorte qu'il était ainsi a priori techniquement possible de procéder au devoir complémentaire sollicité; qu'il considère que la non-production des documents sollicités constitue une rupture des principes du contradictoire et d'équitable procédure ainsi qu'une violation des droits de la défense; qu'il souligne ainsi que la proposition de sanction mentionnait à ce sujet que la circonstance d'avoir consulté d'autres procès-verbaux n'était pas pertinente et ne justifiait pas le fait d'avoir recherché et fourni des renseignements à une personne dont le requérant connaissait l'appartenance au milieu criminel et contre laquelle il avait été mis en garde; que, selon lui, le devoir complémentaire sollicité était cependant de nature à démontrer qu'il ne consultait pas un dossier déterminé en vue uniquement de renseigner une personne appartenant au milieu criminel; qu'il persiste à indiquer que sa consultation des procès-verbaux a été effectuée dans le seul but pédagogique d'améliorer sa qualité rédactionnelle et d'appréhender les différents types de dossiers traités au sein d'une zone de police; qu'il est d'avis que l'autorité disciplinaire supérieure a commis une erreur manifeste d'appréciation lorsqu'elle affirme qu'il a cherché et fourni des renseignements à une personne dont il connaissait l'appartenance au milieu criminel, ainsi qu'il en résulte de l'avis du conseil de discipline, qui a écrit ce qui suit :

" Le Conseil de Discipline relève, d'une part, que l'autorité disciplinaire reproche au requérant, globalement, d'avoir entretenu des contacts avec une personne dont il devait se tenir à l'écart parce qu'elle est réputée appartenir au milieu criminel, et, ce, malgré une mise en garde expresse (p. 105), d'avoir consulté sans autorisation des données concernant ce malfaiteur, et, ainsi, d'avoir doublement agi contrairement aux règles élémentaires de conduite professionnelle.

D'autre part, il apparaît que l'information pénale NA.52.F1.004657/2014 (pp.4 à 24) est ouverte à charge d'un inconnu («un surnommé MAX»), lequel s'identifie au requérant ainsi que celui-ci l'a admis lors de son audition par les services de M[r] l'Inspecteur Général (pp. 30 à 33); cependant, le requérant a soutenu à cette occasion que les informations qu'il a transmises au sieur E.M. auraient été mensongères et destinées à sauvegarder sa propre tranquillité.

Il apparaît toutefois que les seuls éléments communiqués par le Procureur du Roi de Namur (les 34 premières pages du dossier disciplinaire) ne permettent pas d'examiner la pertinence de ces dires, ni de s'assurer que des informations sensibles ont réellement été divulguées par le requérant; il ne saurait donc être question ici de violation de secret professionnel.";

que, dans une seconde branche, il fait valoir que le commissaire HEIDERSCHEID s'est irrégulièrement substitué à l'autorité disciplinaire compétente, le collège de police, qui seul pouvait refuser d'exécuter ce devoir; qu'il note que, même à supposer qu'une délégation soit admissible en l'espèce, rien n'indique que le commissaire HEIDERSCHEID a été investi d'un tel mandat; qu'il observe encore qu'en termes de mémoire complémentaire, il avait demandé à être réentendu à cet égard, sans qu'aucune suite n'y soit réservée; qu'en réplique, il se réfère à sa requête introductive d'instance et dans son dernier mémoire, à propos de la première branche, il explique que la différence de qualification du fait disciplinaire reproché a eu une incidence sur le sens de la décision attaquée et quant à la seconde branche, il s'en réfère à ses précédents écrits de procédure;

Considérant que, quant à la première branche du moyen, le refus de l'autorité de procéder au devoir d'enquête complémentaire sollicité par le requérant est pleinement justifié par l'absence de pertinence de celui-ci; que comme l'observent la partie adverse et le conseil de discipline, les explications fournies par le requérant quant au caractère éducatif des consultations auxquelles il procédait, ont été écartées parce que les recommandations des personnes dont il se prévalait, ne pouvaient justifier de tels actes; que, quant à la partie de cette branche du moyen qui reproche à la partie adverse d'indiquer que le requérant a fourni des renseignements à une personne dont il connaissait l'appartenance au milieu criminel, l'imprécision de sa rédaction ne permet pas de faire le départ entre l'invocation d'un argument spécifique et indépendant ou simplement d'un argument venant à l'appui du grief examiné ci-dessus; qu'à supposer qu'il s'agisse d'un argument distinct, il y a lieu d'observer que l'autorité disciplinaire a fait sien l'avis du conseil de discipline, puisqu'elle écrit qu'elle statue "conformément à l'avis du conseil de discipline", et que ce grief n'a plus été retenu; que si cette mention ne pouvait être interprétée ainsi, cette différence de qualification resterait cependant sans conséquence aucune puisque les faits que le conseil de discipline avait requalifiés dans un sens favorable au requérant, diminuant ainsi les préventions, justifiaient, selon lui, également la démission d'office; que le moyen n'est pas fondé en cette branche;

que, quant à la seconde branche, le dossier montre que c'est bien l'autorité disciplinaire qui a refusé l'exécution du devoir d'enquête demandé; que le premier moyen n'est, en conséquence, fondé en aucune de ses branches;

Considérant que le deuxième moyen est pris de la violation des articles 3, 38 à 38sexies de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et du principe de motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation interne des décisions administratives, du principe de bonne administration, du principe de confiance légitime, du principe d'équitable procédure, du principe du respect des droits de la défense, du principe d'impartialité, du principe du contradictoire, du principe de la séparation des pouvoirs, de la présomption d'innocence, de l'article 6.2. de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 14.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du principe du raisonnable, du principe de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; que selon le requérant, l'autorité disciplinaire supérieure a considéré que la transgression disciplinaire suivante était établie dans le chef du requérant :

" Avoir à SAMBREVILLE, au cours de l'année 2014, en sa qualité d'inspecteur de la police locale, entretenu des contacts – malgré une mise en garde expresse à ce sujet – avec une personne dont il devait se tenir à l'écart parce qu'elle est réputée appartenir au milieu criminel, et avoir consulté à de nombreuses reprises sans autorisation des données policières à finalité judiciaire concernant cette personne, et ce, dans le but d'informer cette personne sur des dossiers judiciaires en cours";

qu'il souligne que bien qu'il semble que l'autorité disciplinaire ait voulu initialement fonder sa décision sur des éléments de nature judiciaire, elle a, in fine, décidé de se détacher des considérations pénales de la cause, ce qui est confirmé par le fait que, bien qu'elle ait obtenu l'autorisation d'accès au dossier pénal par le parquet, l'autorité disciplinaire n'a pas entendu surseoir à statuer durant la procédure pénale en cours conformément au prescrit de l'article 56, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999 précitée; qu'il en résulte, selon lui, que les éventuelles fautes disciplinaires ne trouvent aucune identité commune avec ce qui pourrait lui être reproché dans le cadre de la procédure pénale; qu'il affirme qu'il est présumé innocent des préventions mises à sa charge jusqu'au prononcé d'une décision pénale coulée en force de chose jugée; qu'il estime, en conséquence, que l'autorité était tenue de restreindre son appréciation à de stricts griefs disciplinaires formulés sans avoir égard aux considérations et implications pénales du dossier, à peine de violer la présomption d'innocence et d'éventuellement verser dans l'erreur manifeste d'appréciation si un juge pénal devait, in fine, l'acquitter; qu'il ne peut être admis, selon lui, que, quant à des faits identiques, l'autorité disciplinaire s'autorise d'une infraction pénale alors même qu'aucune autorité judiciaire n'a rendu une quelconque décision quant à ce et que la

personne poursuivie n'a été condamnée par aucune décision judiciaire coulée en force de chose jugée; qu'il observe ainsi avoir été poursuivi pénalement pour méconnaissance du secret professionnel et l'autorité disciplinaire n'ignorait pas le caractère pénal de la transgression disciplinaire reprochée; qu'il mentionne, à cet égard, que le conseil de discipline avait souligné que les seuls éléments disponibles ne permettaient pas d'affirmer qu'il y avait eu une violation du secret professionnel; qu'il rappelle que l'auteur d'une décision administrative doit motiver adéquatement cette dernière afin de permettre à son destinataire d'en comprendre la cause; qu'en réplique, il s'en réfère à sa requête introductive d'instance ainsi que dans son dernier mémoire;

Considérant qu'il a été jugé lors de l'examen de la première branche du premier moyen que l'acte attaqué s'était approprié la requalification des transgressions disciplinaires à laquelle avait procédé le conseil de discipline; que seules sont encore reprochées au requérant ses fréquentations et les consultations illicites des bases de données de la police; que les éléments à propos desquels le requérant voyait une immixtion de l'autorité disciplinaire dans l'établissement d'une infraction pénale ayant disparu, toute discussion à ce sujet est dorénavant dépourvue de pertinence; que le deuxième moyen n'est ainsi pas fondé;

Considérant que le troisième moyen est pris 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 de motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation interne des décisions administratives, de l'inadéquation, l'insuffisance et la contradiction des motifs, de la violation du principe de bonne administration, du principe du raisonnable, du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe patere legem quam ipse fecisti, du principe de légitime confiance, du principe de la préparation avec soin des décisions administratives, du devoir de minutie et de l'excès de pouvoir; que le requérant est d'avis que la sanction disciplinaire ne correspond pas aux faits qui lui sont reprochés; qu'il explique qu'il était récemment sorti de l'académie de police de Namur, qu'il avait opté pour une mobilité au sein de la zone de police SAMSOM et que dans le cadre de la rédaction de ses procès-verbaux, et en vue d'améliorer cette dernière, il lui avait été expressément conseillé de consulter les procès-verbaux archivés au sein de la zone; qu'il a d'ailleurs demandé que ses affirmations soient confortées par les témoignages des inspecteurs principaux VERMEYLEN et ROGIERS; qu'il explique qu'il a aussi sollicité un devoir d'enquête complémentaire consistant en la production, au dossier disciplinaire, de l'ensemble des consultations de dossiers qu'il avait réalisées dans l'ISLP durant les mois de juin, juillet et août 2014, afin de montrer que cette consultation s'était toujours effectuée dans le but d'améliorer ses qualités de rédaction et ne s'était pas

limitée au dossier du détenu en question; qu'il note que le commissaire HEIDERSCHEID a refusé de procéder à ce devoir complémentaire; qu'il précise qu'il n'a jamais entretenu de relation amicale avec un criminel notoire, le détenu en question n'étant qu'une connaissance de ses propres amis, et qu'il n'a pas plus tenté de le contacter directement, par téléphone ou par un quelconque autre biais; qu'il ajoute qu'il ne possédait pas ses coordonnées, pas plus que celui-ci ne disposait des siennes; que, quant à la conversation téléphonique du 23 août 2014, il considère que l'autorité disciplinaire n'a pas eu égard au contexte dès lors que cet appel a été passé lors d'une soirée et que le téléphone a directement été mis entre ses mains sans qu'il ne bénéficie alors du moindre temps de réflexion; qu'il indique ensuite que, s'il n'a alors pas raccroché directement, c'est par peur de représailles, eu égard à la personnalité réputée dangereuse du détenu et de la présence des amis de ce dernier lors de ladite soirée; qu'il fait valoir que bien que l'autorité lui reproche d'avoir consulté l'ensemble du dossier en vue de communiquer des informations audit détenu, aucun élément n'établit, en l'espèce, que les tenants et aboutissants pertinents de cette affaire ou des éléments couverts par le secret professionnel lui auraient été communiqués; qu'il estime que l'autorité disciplinaire doit aussi valablement motiver le choix de la hauteur de la sanction infligée; que, selon lui, la sanction retenue ne correspond pas aux agissements pour lesquels il a été poursuivi ou, à tout le moins, ne tient aucunement compte des éléments suivants :

- il n'a jamais été sanctionné disciplinairement;
- son casier judiciaire est également vierge;
- il est particulièrement jeune et inexpérimenté;

qu'il rappelle qu'une sanction disciplinaire doit être proportionnelle à la gravité des faits constatés et à l'atteinte portée à l'intérêt du service, les sanctions les plus lourdes ne pouvant être infligées que pour les fautes les plus graves; que selon lui, le pouvoir d'appréciation de l'autorité ne peut être synonyme d'arbitraire, celle-ci étant liée par les principes de proportionnalité et d'équité; qu'il fait encore observer que cette exigence de proportionnalité est double : il faut que le critère de différenciation soit en rapport avec la nature de la mesure et qu'il existe une relation de proportionnalité entre le but poursuivi et les moyens mis en œuvre pour l'atteindre; qu'il est d'avis qu'en l'espèce, la partie adverse a versé dans l'erreur manifeste d'appréciation; qu'en réplique, il se réfère à la requête introductive d'instance et n'apporte pas d'autres précisions dans son dernier mémoire;

Considérant qu'en ce qui concerne tout d'abord la consultation des banques de données, il a déjà été jugé que le requérant ne pouvait s'autoriser de recommandations qui lui auraient été faites, leurs auteurs les ayant limitées aux procès-verbaux du service Intervention, le seul présentant de l'intérêt pour le travail du requérant; qu'ensuite, une sanction mettant fin à la relation professionnelle entre

l'autorité et l'agent poursuivi peut toujours être prononcée lorsque la confiance nécessaire à la poursuite de cette relation a disparu; qu'en l'espèce, il n'est pas manifestement déraisonnable de la part de la partie adverse d'avoir estimé que cette confiance était définitivement rompue lorsque l'agent s'est montré déloyal en taisant ses relations avec certaines personnes touchant au milieu criminel ou en continuant à les fréquenter malgré les mises en garde qui lui avaient été adressées et en consultant abusivement les bases de données au sujet d'une personne de ce milieu; que, quant aux considérations formulées par le requérant au sujet d'un appel téléphonique, d'une part, et de la violation du secret professionnel, d'autre part, c'est à juste titre que la partie adverse observe que le premier est lié à la présence du requérant dans un lieu où il n'aurait pas dû se trouver; que, quant à la seconde, il a déjà été souligné que le grief lié à la transmission d'informations n'a plus été retenu à la suite de l'avis du conseil de discipline; que pour ce qui concerne la motivation du choix de la sanction, l'acte attaqué s'est approprié l'avis du conseil de discipline qui explique longuement pourquoi la démission d'office est la peine la plus adéquate et pourquoi les éléments mis en avant par le requérant ne peuvent être retenus; que ce troisième moyen n'est pas fondé;

Considérant que la partie adverse sollicite qu'une indemnité de procédure de sept cents euros lui soit accordée; qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D É C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII[e] chambre, le treize septembre deux mille seize par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Gregory DELANNAY,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Gr. DELANNAY. J. VANHAEVERBEEK.