

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 239.995 du 28 novembre 2017

A. 220.169/VIII-10.225

En cause : **PURNODE** Geneviève,
ayant élu domicile chez
M^e Simon PALATE, avocat,
rue Henri Lemaitre 78/1
5000 Namur,

contre :

la ville de Namur,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Marc PREUMONT, avocat,
avenue de Marlagne 165
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique, le 3 septembre 2016, Geneviève PURNODE demande l'annulation de "la sanction disciplinaire lourde de [la] suspension par mesure disciplinaire pour une durée d'une semaine, adoptée le 5 juillet 2016 et notifiée le 7 juillet 2016, par l'autorité disciplinaire supérieure de la zone de police de Namur".

II. Procédure

Un arrêt n° 238.489 du 13 juin 2017 a ordonné la réouverture des débats et chargé le membre de l'auditorat, désigné par M. l'auditeur général, de rédiger un rapport complémentaire.

M. Edward LANGOHR, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont, chacune, déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 septembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 novembre 2017.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Simon PALATE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Marc UYTTENDAELE, *loco* M^e Marc PREUMONT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 238.489, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 3 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, de l'article 130 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du caractère inadmissible et inexact, combinés au principe des droits de la défense, au principe de proportionnalité et à l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, la requérante fait valoir qu'une sanction disciplinaire doit être fondée sur des faits avérés, certains et fautifs et motivée en ce sens. Elle ajoute que la proposition de sanction liait l'accident à son imprégnation alcoolique, qu'elle a contesté ce lien de causalité dans son recours devant la chambre de recours et que le tribunal de police a considéré que ce lien de causalité n'était pas établi. Elle soutient que la partie adverse, en maintenant le lien de causalité, ne

pouvait se borner à écarter le jugement pénal mais devait l'établir de manière certaine. Selon elle, la motivation est contradictoire en ce qu'en l'absence de preuve objective du lien de causalité, son absence entre le 26 mai et le 24 juin 2015 ne peut être considérée comme consécutive au fait du 7 mai 2015, tandis que l'accident devrait être admis dans la définition de la transgression disciplinaire alors qu'il n'existe aucun élément pour considérer objectivement qu'il soit en lien avec la conduite en état d'imprégnation alcoolique. Elle considère que s'il n'est pas question de remettre en cause les études relatives au risque accru d'accident en cas de conduite sous l'influence de l'alcool, la référence à celles-ci ne saurait suffire à démontrer la réalité du grief formulé par la partie adverse, qui ne repose sur aucun élément concret et a d'ailleurs fait l'objet d'une appréciation en sens contraire du tribunal de police. Elle en conclut que la transgression disciplinaire retenue est manifestement erronée en fait et en toute hypothèse non établie, en ce qu'elle reproche à la requérante son implication dans un accident dont il n'est nullement établi qu'il soit en lien avec la conduite en état d'imprégnation alcoolique et fautive.

Elle prétend qu'il s'agit d'un motif déterminant de l'acte attaqué qui a nécessairement pu influencer l'appréciation de l'autorité et le choix de la sanction adoptée, les vices qui l'affectent ainsi justifiant l'annulation de l'acte attaqué.

Dans une deuxième branche, se fondant sur l'article 3 de la loi du 13 mai 1999, précitée, elle fait valoir que des faits relevant de la vie privée peuvent fonder une sanction disciplinaire à la condition qu'il soit établi qu'ils constituent un manquement aux obligations professionnelles ou qu'ils sont de nature à mettre en péril la dignité de la fonction. Elle souligne que si l'acte attaqué indique que "les faits dont question ont été constatés par des collègues d'une autre zone de police moins gradés que vous", que "l'enquête s'est poursuivie au niveau de la zone de police de votre domicile", que "les procès-verbaux ont été transmis au Parquet de Police de Nivelles" et "qu'une enquête administrative a été diligentée au sein de votre propre corps de police, ce qui démontre que les faits ne sont pas restés confidentiels et que cela a contribué à entacher l'image de la Zone de police de Namur", la partie adverse n'établit pas que les faits auraient eu la moindre publicité dès lors qu'ils sont survenus dans le cadre de la vie privée, en dehors des heures de service, à un moment et à un endroit où, par hypothèse, elle n'était pas au travail, qu'ils ne présentent aucune publicité, se situant à une heure relativement tardive, en dehors du territoire de la zone de police et de toute agglomération. Elle soutient que la prétendue publicité vise des actes et des devoirs qui sont couverts par le secret professionnel et par le secret de l'information judiciaire, lesquels n'ont en principe, par hypothèse - et sauf violation de ces principes - aucune publicité. Elle ajoute qu'elle vise également une enquête administrative qui est le fait de l'autorité et qui,

en principe, n'a pu connaître de publicité en vertu de l'article 28 de la loi du 13 mai 1999, précitée. Elle en déduit qu'il lui est reproché une forme de "publicité"- qui, si elle existe - ce qui n'est pas établi -, ne lui est en rien imputable de sorte que l'acte attaqué repose sur un motif inexact. Selon elle, ce motif n'est fondé sur aucun élément concret établissant qu'elle aurait porté atteinte à l'image de la zone de police, ce qui, en outre, est en contradiction avec sa dernière évaluation.

Elle expose qu'il lui est également reproché d'avoir mis en péril l'exécution des devoirs de l'emploi dès lors qu'en raison de son grade et de sa fonction de chef de division, elle est le garant du respect des règles légales et habituelles de fonctionnement au sein de son service et est, à ce titre, susceptible de devoir dénoncer à l'autorité certains comportements inadéquats de membres du personnel et que cela est d'autant plus difficile si l'on a soi-même, à un moment donné, enfreint certaines règles déontologiques. Elle affirme que ce motif n'est pas établi et est en contradiction avec sa dernière évaluation effectuée après la commission des faits reprochés. Elle est également d'avis qu'elle n'a pas violé l'article 130 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, dès lors que les faits reprochés sont sans rapport avec le devoir d'intégrité comme cela ressort de l'article 26 du Code de déontologie. Elle souligne avoir déjà soulevé cette critique dans son recours en reconsidération à laquelle le conseil de discipline n'a pas répondu de sorte que le renvoi à cet avis est sans pertinence. Elle estime que l'acte attaqué ne contient aucune explication à cet égard et viole, en conséquence, la loi du 29 juillet 1991, précitée, en ne permettant pas de comprendre le grief reproché.

Dans une troisième branche, elle note qu'il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État que la proportionnalité de la sanction choisie s'apprécie au regard de la gravité des manquements sanctionnés, compte tenu des circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ils ont été commis, que l'ensemble des circonstances, atténuantes et aggravantes, doit être mis en balance par l'autorité disciplinaire, que si le choix de la sanction relève du pouvoir d'appréciation de l'autorité disciplinaire, le Conseil d'État est néanmoins compétent pour contrôler la motivation interne et externe de l'acte sur ce point, de sorte que la sanction doit être adéquatement et suffisamment motivée, notamment au regard du principe de proportionnalité, et reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles et que la décision qui comporte des considérations qui restent très générales sans motivation précise du choix de la sanction n'est pas adéquatement motivée.

Elle observe qu'en l'espèce, la partie adverse avait envisagé, au terme de sa proposition de sanction du 25 février 2016, la première sanction lourde de l'échelle des sanctions (une retenue de traitement d'un mois) et s'était vu indiquer par

le conseil de discipline qu'elle n'avait pas motivé dans sa proposition les raisons pour lesquelles elle considérait que seule la retenue de traitement constituerait une sanction adéquate. Elle estime que si la partie adverse demeure libre de revoir sa position à la suite de l'avis du conseil de discipline, elle doit exposer ce qui a justifié la modification de son appréciation, fût-ce par référence à l'avis du conseil de discipline. Elle relève que les seuls éléments avancés par le conseil de discipline, outre ceux indiqués dans la proposition susvisée, portent sur l'appréciation de sa personnalité et sur le fait qu'elle semble éprouver des difficultés à accepter toutes les conséquences de ses choix personnels et à banaliser celles qui lui sont reprochées. Elle prétend que de telles affirmations sont contredites, d'une part, par l'ensemble des pièces du dossier dont il ressort qu'à chaque étape de la procédure, elle a fait part de ses regrets et, d'autre part, par le jugement du tribunal de police. Elle en déduit qu'il est erroné de soutenir qu'elle n'aurait pas pris la mesure des faits reprochés de sorte que l'acte attaqué repose sur un motif inexact et que sa motivation formelle est viciée. Elle fait encore observer que la référence à sa personnalité n'est explicitée d'aucune manière et tend donc à laisser penser qu'il s'agit d'une appréciation purement arbitraire, à défaut de pouvoir cerner ce qui était visé par le conseil de discipline et la partie adverse.

Elle considère que la référence à sa personnalité apparaît relever d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle tend à justifier une aggravation de la sanction alors que les pièces du dossier relatives à sa personnalité tendent à démontrer que celle-ci aurait dû être prise en compte, à titre de circonstance atténuante, dès lors qu'elle a toujours émis des regrets par rapport aux faits et pris le soin de mettre en place des moyens thérapeutiques pour remédier aux difficultés qu'elle a rencontrées, ce qui aurait dû être salué, comme semble l'indiquer le supérieur hiérarchique, dans son courriel du 12 mai 2015, et non stigmatisé. Elle en conclut qu'il ne ressort pas de la motivation de l'acte attaqué que la partie adverse a mis en balance dans son appréciation, cette circonstance atténuante. Elle ajoute que les affirmations générales de la partie adverse ne justifient pas concrètement la hauteur de la sanction ni les supputations relatives à une prétendue publicité des faits reprochés. Elle affirme aussi que l'autorité disciplinaire doit justifier concrètement les motifs qu'elle avance au regard du fonctionnement du service, tant au stade de la qualification disciplinaire des faits qu'au stade de la motivation du taux de la sanction. Elle explique qu'en l'espèce, rien ne permet d'affirmer que les faits auraient connu une certaine publicité, au sein des services, et que, ce faisant, sa légitimité s'en serait trouvée affectée, "ne fût-ce que temporairement". Elle indique qu'au contraire, elle s'est vue, à plusieurs reprises, confirmée de manière informelle la confiance placée en elle, que ce soit par son supérieur hiérarchique ou par l'autorité disciplinaire elle-même.

Elle ajoute que le motif suivant lequel "le droit disciplinaire ayant notamment pour but de poursuivre le bon fonctionnement des services de police, prendre une sanction trop légère au regard des faits et de la qualité et fonction du membre du personnel en cause pourrait être perçu comme inéquitable vis-à-vis d'autres membres du personnel et pourrait miner la nécessaire crédibilité de l'Autorité disciplinaire vis-à-vis tant des citoyens que des autres membres du personnel, même s'il est légalement fixé que les dossiers et sanctions disciplinaires sont et doivent demeurer confidentiels" n'est pas admissible dès lors que la partie adverse n'expose pas en quoi une sanction moins lourde pourrait être perçue comme inéquitable et miner la nécessaire crédibilité de l'autorité disciplinaire vis-à-vis tant des citoyens que des autres membres du personnel, lesquels n'ont, en effet, ainsi que l'admet la partie adverse, pas connaissance d'une telle sanction, le cas échéant.

Dans une quatrième branche, elle rappelle que même s'il n'est pas exigé de l'autorité disciplinaire qu'elle réfute tous les arguments avancés par l'agent pour sa défense, celle-ci doit, toutefois, faire apparaître dans la décision que ces arguments ont bien été examinés et indiquer les raisons qui ont conduit à les rejeter. S'appuyant sur un arrêt n° 139.674 du 24 janvier 2005, elle estime également que l'exercice des droits de la défense et le mode de défense choisi par l'agent concerné ne peuvent constituer un motif justifiant d'aggraver une sanction disciplinaire. Elle fait valoir qu'en l'espèce, la partie adverse a estimé, dans sa proposition de sanction du 15 juin 2016, pouvoir soutenir sur la base "d'une lecture attentive de l'ensemble du dossier" et plus particulièrement du recours en reconsidération en comparaison avec le mémoire en défense, que la requérante n'aurait pas "manifesté de la compréhension quant à la gravité des faits, ayant même estimé excessive une sanction qui ne l'était manifestement pas au regard de l'avis du conseil de discipline". Elle en déduit qu'une telle motivation est inadmissible au regard du principe des droits de la défense dès lors que la partie adverse a déduit de l'exercice d'une voie de recours prévue par la loi et des moyens formulés dans ce cadre que la requérante n'aurait pas manifesté de "compréhension" quant à la gravité des faits reprochés et quant à la hauteur de la sanction proposée initialement, aux termes de la proposition de sanction du 25 février 2016.

Elle ajoute que ce motif est d'autant plus inadmissible que la partie adverse n'exprimait nullement une telle position dans sa proposition de sanction du 25 février 2016, nonobstant la contestation déjà émise par la requérante, à ce stade de la procédure, notamment sur la proportionnalité. Selon elle, l'acte attaqué n'apporte aucune réponse à sa critique sur ce point. Elle considère que ceci tend à confirmer que la partie adverse a estimé pouvoir fonder l'aggravation de la sanction

disciplinaire sur le fait qu'elle avait critiqué, dans son recours en reconsidération du 8 mars 2016, l'appréciation de l'autorité et la hauteur de la sanction envisagée.

Elle ajoute que la partie adverse a rejeté cette critique en faisant valoir qu'il ne s'agissait que d'un paragraphe de la proposition de sanction disciplinaire du 15 juin 2016, ce qui est incompatible avec l'obligation de motivation formelle dès lors que ce motif ne saurait être considéré comme un paragraphe "isolé" de ladite proposition puisqu'il s'agit d'une considération nouvelle émise par la partie adverse, à la suite de l'avis du conseil de discipline, de sorte qu'il s'agit d'un motif déterminant de l'appréciation de la partie adverse quant à la volonté d'aggraver la sanction. Elle en déduit que l'acte attaqué repose sur un motif inadmissible et que sa motivation formelle est, sur ce point, inadéquate en ce qu'elle ne permet pas de comprendre si l'argument a été examiné et pour quel motif il a été écarté, à tout le moins implicitement.

En réplique, quant à la première branche, elle maintient que l'accident de roulage ne saurait être qualifié de manquement disciplinaire et considère que le libellé de la transgression disciplinaire reprend pourtant bien ce grief alors qu'il devrait s'agir d'un simple constat. Elle répète que le lien entre l'accident et l'état d'imprégnation alcoolique n'est pas établi.

Pour la deuxième branche, elle indique que le fait d'avoir conduit en état d'imprégnation alcoolique - et non en état d'ivresse - n'emporte pas nécessairement, en soi, d'atteinte à la dignité de la fonction car lorsque le fait se situe dans la sphère privée, ce contexte impose d'établir concrètement ses répercussions au regard de l'interdiction de mettre en péril l'exécution des devoirs de l'emploi ou de porter atteinte à la dignité de celui-ci.

Selon elle, la partie adverse ne démontre nullement en quoi le fait reproché aurait pu mettre en péril la dignité de la fonction, si ce n'est par l'existence d'une "certaine publicité", pourtant non imputable à la requérante. Elle insiste sur le fait que le manquement au regard d'une atteinte à son autorité ne repose sur rien et est démenti par les pièces du dossier, dont il ressort notamment que son aptitude à la direction du personnel a été soulignée par la partie adverse elle-même, après les faits litigieux.

Elle estime une nouvelle fois que la position de la partie adverse relative à la publicité des faits est contradictoire dès lors qu'elle affirme qu'elle serait inhérente aux faits eux-mêmes tout en indiquant qu'elle serait le fait d'évocations par des collègues auprès de tiers. Elle répète que ses collègues qui ont constaté les faits

étaient tenus au secret professionnel et que l'éventuelle publicité nécessairement inhérente aux indiscretions de ces agents, ne peut lui être imputée. Selon elle, il ne peut être soutenu que le devoir d'intégrité serait synonyme du devoir de respecter les lois et les règlements, lesquels sont d'ailleurs visés par des dispositions distinctes du Code de déontologie, l'article 26 pour le premier, l'article 41 pour le second. Elle ajoute que son honnêteté n'a jamais été mise en cause.

Quant à la troisième branche, elle fait valoir que les arguments qu'elle a avancés au cours de la procédure administrative ne sauraient être compris comme une banalisation des faits ou comme le fait qu'elle n'en prendrait pas la mesure dès lors qu'elle a toujours indiqué regretter les faits du 7 mai 2015.

Elle s'étonne de l'apparition, au cours de la procédure administrative, de l'affirmation selon laquelle elle aurait banalisé les faits, dès lors que dans la proposition initiale de sanction du 25 février 2016, la partie adverse mentionnait : "je n'ignore pas les difficultés tant privées que professionnelles que vous rencontriez au moment des faits ni les démarches que vous avez entreprises depuis lors pour remédier à ces difficultés" et paraissait reconnaître les moyens qu'elle avait mis en œuvre à la suite de sa prise de conscience. Elle explique que le rapport de l'inspection indiquait qu'elle apparaissait avoir pris conscience de ce que les faits pouvaient, au sein de la sphère professionnelle, mettre à mal son autorité et avait exprimé des regrets, en qualifiant toutefois les faits d' "incident". Elle affirme avoir contesté la qualification disciplinaire des faits mais ne pas les avoir banalisés.

Elle en conclut que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en se fondant sur une prétendue banalisation des faits pour aggraver la sanction initiale et que l'acte attaqué repose, en conséquence, sur un motif inexact.

Pour ce qui est de la quatrième branche, elle considère que la partie adverse a admis dans son mémoire en réponse que la hauteur de la sanction était fondée sur le fait qu'elle n'aurait pas mesuré la gravité des faits et maintient que cette position va à l'encontre de l'enseignement de l'arrêt n° 139.674, précité, dès lors qu'elle n'a fait que présenter une version des faits différente de celle retenue par la partie adverse et marquer son désaccord sur leur qualification disciplinaire et ses conséquences, le cas échéant.

Elle affirme que la position de la partie adverse revient à soutenir qu'un agent qui n'est pas d'accord avec l'autorité sur la qualification et/ou la gravité des faits reprochés pourrait de ce fait voir la sanction disciplinaire aggravée. Elle expose qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation qu'un agent poursuivi

disciplinairement choisit librement la manière dont il soutient son innocence devant le juge et que le droit à un procès équitable, tel qu'il est consacré à l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, implique le droit de déterminer soi-même l'organisation de sa défense de sorte que l'autorité disciplinaire qui sanctionne l'agent en raison de son mode de défense viole les droits de la défense. Elle prétend que la jurisprudence citée par la partie adverse n'est pas transposable, en l'espèce, dès lors que dans l'arrêt RULLI il s'agissait d'un agent dont le comportement en cours de procédure avait corroboré un grief reproché et que dans l'arrêt ISAFAMBA, il s'agissait d'un détenu qui avait fait preuve d'une attitude menaçante au cours de son audition disciplinaire et que rien de tel ne peut lui être reproché.

Dans son dernier mémoire, à propos de la première branche, elle s'en réfère à ses écrits antérieurs. Pour la deuxième branche, elle rejoint le rapport de l'auditeur qui conclut à l'absence de tout manquement au devoir d'intégrité et estime que du fait de ce constat, la sanction attaquée ne peut encore se justifier dès lors qu'elle repose sur trois transgressions disciplinaires qui ont chacune leur importance, l'une n'étant pas surabondante par rapport aux autres. Dès lors qu'un des griefs n'est pas établi, elle estime que l'importance de la sanction retenue ne peut plus se justifier. Quant aux rapports d'évaluation dont elle a fait l'objet, elle soutient que ceux-ci doivent être pris en compte dès lors que l'un des griefs disciplinaires retenus est d'avoir eu un comportement mettant en péril l'exécution des devoirs de l'emploi ou portant atteinte à la dignité de celui-ci. Or, elle souligne qu'il ressort de ses évaluations qu'elle dispose de qualités de direction. À propos des troisième et quatrième branches, elle maintient que la partie adverse a bien tenu compte de son mode de défense pour déterminer la hauteur de la sanction infligée dès lors qu'il est question de sa contestation de la qualification des faits. Or, citant une jurisprudence abondante de la Cour de cassation ainsi que l'arrêt n° 139.674, précité, elle soutient que l'autorité disciplinaire ne peut tenir compte du mode de défense d'un agent au disciplinaire pour aggraver la sanction. Elle examine également les arrêts précités, n° 214.844 du 22 août 2011 et n° 232.761 du 29 octobre 2015 pour arriver à la conclusion que ceux-ci ne sont pas transposables en l'espèce.

IV.2. Appréciation

Quant à la première branche, le manquement disciplinaire est ainsi circonscrit dans l'acte attaqué :

" En conséquence, et tenant compte de l'avis du Conseil de Discipline, j'estime que ces faits peuvent constituer la transgression disciplinaire suivante :

« Le 7 mai 2015 en sa qualité de commissaire d'une zone de police locale, fonctionnaire dirigeant le service 'Proximité', agissant dans le cadre de sa vie privée, avoir encouru un accident de roulage avec dégâts matériels en état

d'imprégnation alcoolique avec un taux de 1,04 mg/litre d'air alvéolaire expiré»".

La partie adverse ne se prononce donc pas sur l'existence d'un lien de causalité entre l'accident et l'imprégnation alcoolique de la requérante à ce moment. Cette branche du deuxième moyen manque en fait.

Quant à la deuxième branche, la partie adverse n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que les faits ont eu une certaine publicité dès lors qu'ils ont été connus de tiers, à savoir, à tout le moins, les membres des services de la zone de police tierce qui ont constaté l'accident, les membres du parquet de Nivelles auxquels le fait litigieux a été dénoncé et les membres de la partie adverse qui ont été chargés de l'enquête administrative. Cette publicité est imputable à la requérante dès lors qu'elle est inhérente au fait reproché dont elle est l'auteur.

L'acte attaqué est fondé sur la violation, par la requérante, des dispositions suivantes :

" 1°) Article 132 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, qui stipule notamment : «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».

2°) Article 130 de la même loi : «Le statut des fonctionnaires de police garantit leur intégrité».

3°) Point 41 - dernier alinéa de l'annexe à l'arrêté royal du 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police : «Les membres du personnel se comportent de manière exemplaire, spécialement en observant eux-mêmes les lois et règlements»".

L'article 130 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, dispose comme suit :

" Le statut des fonctionnaires de police garantit leur intégrité.

Les fonctionnaires de police doivent proscrire tout abus dans l'exercice de leurs missions.

Il est interdit aux membres du personnel de solliciter, d'exiger ou d'accepter, directement ou par personne interposée, même en dehors de leurs fonctions, mais en raison de celles-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques."

La notion d'intégrité est précisée comme suit par l'article 26 du Code de déontologie des services de police :

" Les membres du personnel doivent proscrire tout abus dans l'exercice de leurs missions (Art. 130, alinéa 2 LPI.).

Il est interdit aux membres du personnel de solliciter, d'exiger ou d'accepter, directement ou par personne interposée, même en dehors de leurs fonctions, mais en raison de celles-ci, des dons, gratifications ou avantages quelconques (Art. 130, alinéa 3 LPI.).

Ils peuvent cependant accepter de petits cadeaux symboliques qui leur sont proposés en raison de leur fonction ou de l'exécution de leurs devoirs. Même en dehors de l'exercice de leurs fonctions, les membres du personnel n'usent pas de leur qualité pour échapper à leur responsabilité lorsqu'ils sont en tort. Les membres du personnel n'abusent pas de leurs compétences, ainsi que des moyens et facilités inhérents à leur fonction. Cela signifie que ni pour eux-mêmes, ni pour des tiers, ils ne se procurent des avantages qu'ils ne pourraient pas obtenir ou qu'ils n'obtiendraient pas dans la même mesure sans cette façon d'agir et qu'ils ne causent pas à des tiers un préjudice, même éventuel. Ils n'entreprennent aucune forme de démarchage ou de sollicitation par laquelle ils se prévaudraient de leur appartenance à l'organisation policière. Seules les actions de solidarité reconnues préalablement par l'autorité sont menées avec leur soutien, par ou au sein des services de police".

En l'espèce, il ne ressort en rien des dossiers judiciaire et administratif que la requérante aurait fait prévaloir sa fonction et son grade pour bénéficier d'un traitement de faveur. En conséquence, la violation de l'article 130 de la loi du 7 décembre 1998, précitée, n'est pas établie.

Il est cependant indéniable que le comportement reproché à la requérante a porté atteinte à la dignité de l'emploi et constitue le contraire d'un comportement exemplaire de sorte que les violations de l'article 132 de la même loi et du point 41 du Code de déontologie sont établies. Contrairement à ce que soutient la requérante, il ne s'agit pas ici d'écarter un grief disciplinaire mais bien d'écarter une disposition légale qui ne peut servir de fondement à ce grief disciplinaire dès lors qu'elle vise un autre type de manquement qui n'a pas été commis en l'espèce. Dès lors que les manquements reprochés restent les mêmes, la sanction a bien été prise sur la base de ceux-ci.

Quant aux évaluations favorables de la requérante, si elles peuvent être prises en considération pour apprécier le taux de la sanction, comme circonstances atténuantes, elles sont cependant sans incidence sur les manquements disciplinaires eux-mêmes qui ont été constatés dans le cas d'espèce.

Il ressort de ce qui précède que cette deuxième branche du moyen n'est pas fondée.

Quant aux troisième et quatrième branches du moyen, sur le plan disciplinaire, les droits de la défense impliquent le droit de choisir le mode de défense qui paraît le plus adéquat et celui de ne pas être forcé à témoigner contre soi-même. L'article 25 de la loi du 13 mai 1999, précitée, ne prévoit une obligation de loyauté que pour les enquêtes disciplinaires dont le membre du personnel ne fait pas ou ne pourrait pas faire lui-même l'objet. Cette disposition a été spécialement modifiée en ce sens par la loi du 31 mai 2001 à la suite de l'arrêt n° 4/2001 du

25 janvier 2001 de la Cour d'arbitrage, aujourd'hui Cour Constitutionnelle. En effet, selon cet arrêt, le silence et l'inaction de l'intéressé dans sa propre affaire ne sauraient en eux-mêmes entraîner une sanction disciplinaire ou une aggravation de celle-ci. Il s'ensuit que la simple circonstance de nier les faits ou de présenter une version de ceux-ci qui n'est pas celle retenue par l'autorité disciplinaire ne peut en soi constituer un motif d'aggravation de la sanction disciplinaire.

Dans son avis du 1^{er} juin 2016, le conseil de discipline a considéré que l'infliction d'une sanction disciplinaire lourde était, en l'espèce, justifiée eu égard aux éléments suivants :

- l'état d'imprégnation alcoolique de la requérante est important, soit presque cinq fois le minimum légal, ayant entraîné un retrait immédiat du permis de conduire pour une durée de quinze jours. Il s'agit là d'une infraction grave pour tout fonctionnaire de police alors qu'il est chargé de faire respecter les règles relatives à la sécurité routière;
- les responsabilités et la fonction de dirigeant que devait assumer la requérante exigeaient d'elle une attitude exemplaire tant auprès des citoyens qu'auprès de ses subalternes (celle-ci ayant une équipe d'une cinquantaine de personnes) et l'infraction commise est de nature à mettre à mal son exemplarité et donc temporairement la direction de son service.

Toutefois, le conseil de discipline est d'avis que la sanction proposée n'est pas suffisamment lourde "dans la mesure où la requérante semble, en outre, éprouver des difficultés à accepter toutes les conséquences de ses choix personnels, et semble encline à banaliser celles qui lui sont reprochées" et juge que la sanction de la suspension par mesure disciplinaire pour une durée d'une semaine serait plus proportionnée.

Quant à l'acte attaqué, il relève, tout d'abord, que l'avis du conseil de discipline est un élément important de la procédure disciplinaire, tant en ce qui concerne le respect de la procédure et des principes généraux de droit, que de la transgression disciplinaire et de la sanction à appliquer. Il poursuit en indiquant que l'avis rendu par celui-ci "confirme globalement [l'] appréciation [faite par l'Autorité disciplinaire] quant aux faits, leur imputabilité et le fait que ceux-ci constituent une transgression disciplinaire".

L'acte attaqué aborde ensuite les différents motifs qui, selon lui, justifient le choix d'une sanction lourde et reprend les motifs déjà évoqués ci-avant, à savoir le taux d'imprégnation d'alcool important de la requérante au moment de l'accident qui est la négation même de ce que l'on attend d'un policier chargé de faire

respecter les règles en matière de sécurité routière, les responsabilités liées à la fonction de la requérante au sein du service de la police de proximité et la légitimité dont elle doit faire preuve à l'égard de ses subalternes mais aussi à l'égard d'autres services, légitimité qui a été affectée temporairement par ce manquement disciplinaire.

Quant à l'aggravation de la sanction disciplinaire initiale, l'acte attaqué est motivé comme suit :

" Que cela étant, je me rallie donc à l'avis du Conseil de Discipline lorsqu'il considère qu'une sanction plus sévère que ce que j'avais initialement proposé serait, à la lumière de toutes les circonstances de la cause et de votre attitude ainsi que de la jurisprudence spécifique à la matière concernée par ce type de fait, plus opportune;
Que pour préserver sa légitimité, toute Autorité Disciplinaire se doit d'adopter la sanction la plus appropriée au regard des faits, des circonstances de la cause, mais aussi et surtout de la fonction exercée par le membre du personnel mis en cause;
Que, le droit disciplinaire ayant notamment pour but de poursuivre le bon fonctionnement des services de police, prendre une sanction trop légère au regard des faits et de la qualité et fonction du membre du personnel en cause pourrait être perçu comme inéquitable vis-à-vis d'autres membres du personnel et pourrait miner la nécessaire crédibilité de l'Autorité Disciplinaire vis-à-vis tant des citoyens que des autres membres du personnel, même s'il est légalement fixé que les dossiers et sanctions disciplinaires sont et doivent demeurer confidentiels;
Qu'il paraît par ailleurs nécessaire, dans un souci pédagogique, de vous infliger un taux de sanction qui soit de nature à vous interpellier sérieusement quant à la faute disciplinaire commise ainsi qu'à votre statut et aux obligations qui découlent de celui-ci, tant en service qu'en dehors du service, sans pour autant être disproportionné au regard des faits;
Qu'une durée plus longue de suspension ou une sanction d'un degré supérieur seraient, à la lumière de toutes les circonstances de la cause, de l'absence d'antécédents disciplinaires, des bonnes évaluations de votre travail, ainsi que de la jurisprudence en la matière, inappropriée;
[...]".

S'il fait référence à l'attitude de la requérante, l'acte attaqué, à la différence de l'avis du conseil de discipline, ne lui reproche pas d'avoir banalisé les faits disciplinaires retenus à son égard ou d'avoir des difficultés à accepter les conséquences de ses choix personnels. Il n'est donc pas question ici de mettre en cause la façon dont la requérante a mené sa défense tout au long de la procédure disciplinaire mais de justifier la hauteur de la sanction au regard de la gravité des faits commis, de l'importance de la fonction assumée par la requérante et d'assurer la crédibilité de cette sanction tant vis-à-vis des citoyens que des autres membres du personnel. Quant au souci "pédagogique" exprimé dans l'acte attaqué, il s'agit avant tout de rappeler à la requérante qu'en tant que policier elle est tenue à des obligations en vertu de son statut que ce soit pendant ou en dehors du service.

Dès lors que la gravité des griefs disciplinaires est établie, que la requérante occupe des fonctions de chef de service de la division "Proximité" avec

une équipe d'une cinquantaine de personnes à gérer, qu'elle doit, à ce titre, donner l'exemple à ses subalternes et agir avec la légitimité requise, la partie adverse n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation dans le choix de la sanction lourde infligée.

Il résulte de ce qui précède que les troisième et quatrième branches du deuxième moyen ne sont pas fondées, ni le moyen lui-même.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 17, 20, 54 et 66bis de la loi du 13 mai 1999, précitée, de l'inadmissibilité des motifs, combinés au principe des droits de la défense, d'équitable procédure et au principe d'impartialité.

Dans une première branche, la requérante fait valoir que son autorité disciplinaire supérieure est la bourgmestre de Namur, en vertu de l'article 20 de la loi du 13 mai 1999, précitée, et qu'en application de l'article 66bis de la même loi, elle peut se faire remplacer en cas d'absence temporaire ou d'empêchement pour l'exercice des compétences qu'elle reçoit de la dite loi.

Elle observe, qu'en l'espèce, l'échevin Tanguy AUSPERT s'est vu attribuer temporairement les fonctions de bourgmestre en application de l'article L1123-5, § 1^{er}, alinéa 2, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, du fait du congé de naissance dont a bénéficié la bourgmestre de Namur en application de l'article L1123-32 du même Code, durant la période du 14 mai au 26 juin 2016.

Elle soutient que la désignation temporaire de l'échevin Tanguy AUSPERT en qualité d'échevin délégué aux affaires mayorales n'emportait toutefois pas la conséquence qu'il puisse formuler nécessairement lui-même, valablement, la proposition de sanction lourde de l'autorité disciplinaire supérieure après l'avis du conseil de discipline, adoptée le 15 juin 2016 dès lors que s'il disposait des compétences attribuées à la bourgmestre durant la période du 14 mai au 26 juin 2016, il n'en demeure pas moins que le principe des droits de la défense et le droit à une équitable procédure devaient nécessairement être combinés à l'article 66bis susvisé. Elle fait valoir que les droits de la défense impliquent de pouvoir bénéficier d'une procédure équitable et doivent, en matière disciplinaire s'exercer, en principe, devant l'autorité investie du pouvoir de prononcer une sanction.

Elle prétend que ce principe est consacré à l'article 38quinquies de la loi du 13 mai 1999, précitée, qui prévoit que l'autorité disciplinaire supérieure entend en tout temps, d'initiative ou sur la demande du membre du personnel concerné ou de son défenseur, les dépositions de témoins qu'elle estime nécessaires eu égard à leur lien avec le dossier de sorte que c'est, par exception, qu'elle peut, en application de l'article 29, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999, précitée, déléguer la compétence d'auditionner l'agent ou des témoins. Elle ajoute que l'article 30 de la même loi consacre une règle découlant du principe d'équitable procédure en cas de procédure collégiale en prévoyant que lorsqu'une sanction disciplinaire est prononcée par le collège de police, les membres qui n'étaient pas en permanence présents durant l'ensemble des auditions, ne peuvent participer aux délibérations et au vote sur la sanction disciplinaire à prononcer. Elle observe qu'une disposition similaire à l'article 30, précité, n'est pas prévue lorsque la procédure disciplinaire est diligentée par une seule personne, en l'occurrence le bourgmestre. Elle soutient qu'il ne saurait être admis que les garanties d'équité qu'elle consacre soient différentes selon que la procédure est collégiale ou non. Elle considère que lorsqu'une autorité disciplinaire n'a pas délégué sa compétence d'audition, rien ne justifie au regard du droit de bénéficier d'une équitable procédure et des droits de la défense que l'autorité disciplinaire supérieure qui n'a pas pris part à l'audition puisse se prononcer à l'occasion des délibérations ultérieures. Elle estime que l'application de l'article 66bis précité doit se faire de manière à maintenir les mêmes garanties procédurales, que l'autorité disciplinaire soit collégiale ou non.

Selon elle, la volonté du législateur, en insérant l'article 66bis précité, était d'éviter la violation de délais contraignants par le fait de l'absence ou de l'empêchement du titulaire de la fonction. Elle est toutefois d'avis que cette préoccupation légitime ne peut justifier qu'il soit fait application de l'article 66bis précité lorsqu'il est certain que le titulaire de la fonction absent peut encore exercer utilement sa compétence. Elle prétend qu'en l'espèce, le risque de méconnaître un délai contraignant était inexistant du fait du retour du bourgmestre le 27 juin 2016, à un moment où la décision consécutive à l'avis du conseil de discipline, prévue à l'article 54 de la loi du 13 mai 1999, précitée, pouvait encore être adoptée utilement par le titulaire de la fonction ayant pris part à chacun des actes antérieurs incombant à l'autorité disciplinaire supérieure.

Dans une seconde branche, elle observe qu'en application de l'article 54 de la loi du 13 mai 1999, précitée, et dans le respect des droits de la défense, l'autorité disciplinaire ne peut se fonder sur un élément qu'elle n'a pas précédemment soumis à la contradiction. Elle en déduit que l'autorité disciplinaire qui se rallie à

l'avis du conseil de discipline ne peut formuler une proposition de sanction lourde en se fondant sur d'autres motifs que ceux qui fondent ledit avis ou qui n'auraient pas été préalablement soumis à la contradiction.

Selon elle, en l'espèce, la partie adverse a indiqué dans sa proposition de sanction lourde du 15 juin 2016, que "d'une lecture attentive de l'ensemble du dossier, plus particulièrement du recours en reconsidération en comparaison avec le mémoire en défense, il ne ressort pas que vous ayez manifesté de la compréhension quant à la gravité des faits, ayant même estimé excessive une sanction qui ne l'était manifestement pas au regard de l'avis du conseil de discipline". Elle en déduit que la partie adverse s'est fondée sur des motifs qui n'ont pas été préalablement soumis à la contradiction et qui n'apparaissent pas dans l'avis du conseil de discipline.

En réplique, elle indique que quand bien même une disposition légale autorise que les compétences attribuées par la loi du 13 mai 1999, précitée, soient également exercées par la personne qui remplace le titulaire en cas d'absence temporaire ou d'empêchement de celui-ci, elle n'a pas bénéficié de la garantie d'équité que consacre l'article 30 de la même loi. Elle ajoute qu'à supposer que l'article 66*bis* de la loi du 13 mai 1999, précitée, puisse être interprété comme autorisant le bourgmestre faisant fonction, en sa qualité d'autorité disciplinaire au sens des articles 17 et 20 de la même loi, à se prononcer sur la sanction disciplinaire alors même qu'il n'était pas en permanence présent durant l'ensemble des auditions – à la différence de ce qui est prévu en ce qui concerne les membres d'une autorité disciplinaire collégiale – et que le bourgmestre ayant participé à l'ensemble de la procédure se trouve en mesure de décider lui-même la sanction, se pose la question d'une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Elle sollicite dès lors, à titre subsidiaire, que la question suivante soit posée à la Cour Constitutionnelle :

" Dans l'interprétation selon laquelle il autorise le bourgmestre faisant fonction, en sa qualité d'autorité disciplinaire au sens des articles 17 et 20 de la loi du 13 mai 1999, à se prononcer sur la sanction disciplinaire alors même qu'il n'était pas en permanence présent durant l'ensemble des auditions – ce qui est requis lorsque l'autorité disciplinaire est une autorité collégiale – et que le bourgmestre remplacé est en mesure de prononcer la sanction dans le délai prévu par l'article 54 de la loi du 13 mai 1999, l'article 66*bis* de la loi du 13 mai 1999 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ?".

Quant à la seconde branche, elle n'ajoute rien, en réplique.

Dans son dernier mémoire, elle fait valoir que la question préjudicielle proposée, dans son mémoire en réplique, n'est qu'un développement de son moyen et

qu'elle ne peut donc être considérée comme tardive. Par ailleurs, elle mentionne que si ce développement devait être assimilé à un moyen nouveau, il s'agit, selon elle, d'un moyen d'ordre public qui peut être soulevé à tout moment de la procédure.

V.2. Appréciation

Dans sa première branche, la requérante critique l'article 66*bis* de la loi du 13 mai 1999, précitée, et l'application qui en a été faite par la partie adverse, au regard des principes des droits de la défense et du droit à une procédure équitable.

L'article 66*bis* est rédigé comme suit:

" Art. 66*bis*. Toutes les compétences attribuées par la présente loi sont également exercées par la personne qui remplace le titulaire, en cas d'absence temporaire ou d'empêchement de celui-ci".

Le Conseil d'État n'est compétent ni pour écarter une disposition législative qui contredirait un principe général, lequel, au reste, se situe, dans la hiérarchie des normes, à un rang inférieur à celui de la loi, ni pour juger de l'opportunité de l'exercice d'un droit ou d'une faculté qu'une autorité administrative tient de la loi.

La critique de constitutionnalité de la norme précitée et la question préjudicielle qui l'accompagne n'ont été présentées que dans le mémoire en réplique alors que la requérante disposait de tous les éléments nécessaires pour le faire dès la rédaction de sa requête.

Toujours est-il que le Conseil d'État n'aperçoit pas l'utilité de la question préjudicielle pour la solution du présent litige dès lors que, en l'espèce, le bourgmestre qui a prononcé la sanction finale qui est ici attaquée, est bien celui qui a procédé à l'audition de la requérante, le 19 février 2016, la requérante n'ayant plus été entendue par la suite, sauf devant le conseil de discipline, dans le cadre de son recours en reconsidération. Il ressort, par ailleurs, de l'article 30 de la loi du 13 mai 1999, précitée, dont la requérante se prévaut, ce qui suit :

" Art. 30. Lorsqu'une sanction disciplinaire est prononcée par le collège de police, les membres qui n'étaient pas en permanence présents durant l'ensemble des auditions, ne peuvent participer aux délibérations et au vote sur la sanction disciplinaire à prononcer".

La garantie ainsi prévue par l'article 30 n'a pas été méconnue, en l'espèce, dès lors que c'est bien la même autorité qui a entendu la requérante et qui a, ensuite, adopté la sanction disciplinaire lourde. Par ailleurs, dans son courrier du 23 juin 2016, valant mémoire, le requérant, s'adressant au bourgmestre f.f., Tanguy

AUSPERT, à propos de la proposition de sanction lourde que celui-ci a formulée, le 15 juin 2016, n'a pas critiqué le fait que c'est ce bourgmestre f.f. qui a formulé ladite proposition alors qu'il était bien en mesure de le faire. Enfin, avant d'adopter la décision disciplinaire définitive, l'autorité supérieure à savoir le bourgmestre en titre, a bien réexaminé et tenu compte de tous les éléments de la procédure y compris du mémoire de la requérante, du 23 juin 2016, et y a répondu de sorte que la proposition de sanction lourde formulée par le bourgmestre f.f., Tanguy AUSPERT, n'a pas été reprise telle quelle et a donné lieu à de nouveaux développements.

En conséquence, la première branche du moyen n'est pas fondée.

Quant à la seconde branche du moyen, le motif critiqué ne se distingue qu'en la forme du motif qui a fondé le conseil de discipline à proposer une sanction plus lourde.

En conséquence, la seconde branche du troisième moyen n'est pas fondée de même que le moyen lui-même.

VI. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu d'y faire droit.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

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 vingt-huit novembre deux mille dix-sept, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Jacques VANHAEVERBEEK.