

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 240.154 du 12 décembre 2017

A. 220.090/VIII-10.218

En cause : **ALBERT** Michel,
ayant élu domicile chez
M^e Serge MARCY, avocat,
rue de l'Hôtel de Ville 1/2
4900 Spa,

contre :

la ville de Liège, représentée par
son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Laurence RASE et Vincent NEUPREZ, avocats,
quai de Rome 2
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 août 2016, Michel ALBERT demande l'annulation de "la décision avenue le 21 juin 2016, prise par Monsieur le Bourgmestre faisant fonction de la ville de Liège, agissant en qualité d'autorité disciplinaire supérieure de la Zone de police, ayant infligé au requérant une sanction disciplinaire lourde étant une suspension d'une durée de deux semaines".

II. Procédure

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Edward LANGOHR, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 novembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 8 décembre 2017.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Serge MARCY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Julie D'HAUTCOURT, *loco* M^{es} Laurence RASE et Vincent NEUPREZ, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit CUVELIER, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

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

1. Le requérant est commissaire de police au sein de la zone de police de Liège.

2. Le 2 juin 2015, le directeur opérationnel de la zone informe son chef de corps de l'implication possible du requérant dans un accident de roulage.

3. Le 11 juin 2015, le bourgmestre de la ville de Liège désigne un enquêteur préalable, qui dépose son rapport le 16 octobre 2015.

4. Le 26 octobre 2015, le bourgmestre le charge de devoirs complémentaires et il dépose son rapport complémentaire le 13 novembre suivant.

5. Le 18 novembre 2015, le bourgmestre adopte un rapport introductif au terme duquel il envisage d'infliger au requérant la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de huit pourcents durant deux mois.

6. Après avoir déposé un mémoire en défense, le requérant est, le 21 décembre 2015, entendu en présence de son conseil par la commissaire Pascale LENGIER du service du contrôle interne.

7. Le 22 décembre 2015, le bourgmestre décide de faire procéder à des devoirs complémentaires dont il prend connaissance le 18 février 2016.

8. Le 19 février 2016, il les communique au requérant et l'informe de son droit d'être à nouveau entendu le 8 mars suivant.

9. Le requérant dépose un mémoire le 26 février 2016 et ne demande pas à être réentendu.

10. Le 9 mars 2016, le bourgmestre relève plusieurs éléments à sa décharge et propose de lui infliger la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de cinq pourcents durant deux mois.

11. Le 11 mars 2016, le requérant introduit une requête en reconsidération devant le conseil de discipline et, le 29 avril 2016, l'expert dépose son rapport au terme duquel il est d'avis que la sanction proposée est adéquate.

12. Le 1^{er} juin 2016, le conseil de discipline émet l'avis suivant :

" [...]

Cependant, la proposition de sanctionner le requérant par la retenue de traitement à concurrence de 5 % durant deux mois n'est pas suffisamment proportionnée à la gravité de la transgression disciplinaire reprochée, dans la mesure où:

- le fait dont le requérant s'est rendu coupable aurait pu faire l'objet de poursuites pénales, ceci traduisant l'importance du trouble social que ses agissements étaient en soi de nature à induire.
- en outre, le comportement reproché au requérant constitue au fond la négation paradoxale de la fonction qu'il exerce lui-même depuis trente-cinq ans: assurer aux citoyens que leurs droits soient respectés toujours et partout;
- le requérant paraît, en outre, très rétif à remettre en question ses propres choix, et il cherche à justifier certains désagréments de ceux-ci par des circonstances qui lui sont étrangères;

À la lumière de toutes les circonstances de la cause et de la personnalité du requérant, ainsi que de la jurisprudence de la banque de données relative à ce type de fait, la suspension par mesure disciplinaire constituerait une sanction appropriée, et, ce, dans le cadre d'une saine application de la loi du 13 mai 1999 et des instruments légaux et réglementaires qui la complètent.

La suspension pendant deux semaines paraît en outre appropriée, cette durée moyenne étant suffisamment longue que pour assurer la finalité pédagogique de la sanction choisie, mais sans qu'elle n'impacte durablement l'organisation de l'institution au service de laquelle le requérant s'est mis.

Pour ces motifs, le conseil de discipline,

[...]

Statuant à la majorité des voix, formule l'avis suivant :

[...]

- la transgression disciplinaire est qualifiée comme suit :

avoir à Liège, le 8 mai 2015, en sa qualité de commissaire de police locale, en dehors du service, alors qu'il était impliqué dans un accident de roulage ayant provoqué des dommages matériels uniquement, quitté les lieux sans prendre aucune mesure destinée à faire constater l'accident, omis de présenter sa carte d'identité à l'autre personne impliquée dans l'accident, de lui communiquer ses coordonnées, de rester sur place afin de faire en commun les constatations nécessaires et adopté un comportement qui a conduit un tiers à dénoncer ce qui lui apparaissait comme un délit de fuite.

- cette transgression est de nature à valoir au requérant la sanction de suspension par mesure disciplinaire d'une durée de deux semaines [...]"

13. Le 3 juin 2016, le bourgmestre décide de se rallier à l'avis du conseil de discipline. Le requérant dépose un mémoire complémentaire le 16 juin suivant et, le 21 juin 2016, le bourgmestre inflige au requérant la sanction disciplinaire lourde de la suspension d'une durée de deux semaines, dans les termes suivants :

" [...]

Vu les dispositions de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, notamment les articles 2, 3, 5, 38 à 38sexies, 54 et 55.

Attendu que j'estime que les faits sont établis, qu'ils vous sont imputables et qu'ils constituent, en vertu des motivations exposées *supra*, une transgression disciplinaire.

Attendu que les éléments du dossier ne démontrent à mon sens absolument pas l'existence de circonstances impérieuses qui auraient été de nature à vous empêcher, à tout le moins, d'échanger correctement vos coordonnées avec la partie adverse, et cela à proximité directe des lieux de l'accrochage.

Attendu qu'on ne peut accepter, de la part d'un fonctionnaire de police, qu'il ne respecte pas les lois et règlements, qu'il est lui-même censé faire respecter.

Attendu qu'un tel comportement est indéniablement de nature à porter atteinte à la dignité de la fonction, à ternir l'image du Corps de police et à ébranler la confiance de la population envers les services de police.

Attendu que j'estime l'infliction d'une sanction disciplinaire légère, insuffisante pour sanctionner un tel comportement.

Attendu que, dans le rapport introductif, la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement, m'apparaissait dès lors adéquate au cas présent.

Attendu qu'avec votre ancienneté de service (01/10/81) et votre âge (55 ans au moment des faits), vous ne pouviez ignorer qu'un tel comportement était répréhensible.

Attendu que votre fonction d'exemple, en votre qualité de Commissaire de police, mais également de «Mentor» et de «Dirigeant de service (à l'époque des faits)», a manifestement été mise à mal.

Attendu qu'il m'apparaissait dès lors opportun, de vous infliger la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement, appliquée dans son taux maximal.

Attendu que je me devais cependant de prendre en compte, à la fois l'absence de tout antécédent dans votre chef ; mais également les excuses que vous aviez pu formuler ultérieurement à l'adresse de monsieur VERLY.

Attendu qu'il convenait malgré tout de vous infliger une sanction disciplinaire suffisamment conséquente, qui soit de nature à vous faire prendre conscience de vos obligations, mais également de nature à éviter toute réitération, raison pour laquelle, dans la proposition de sanction disciplinaire lourde, j'avais envisagé de vous proposer la sanction de la retenue de traitement de cinq % durant deux mois.

Attendu que le 1^{er} juin 2016, le Conseil de Discipline a émis l'avis que cette transgression est de nature à valoir au requérant la sanction de [la] suspension par mesure disciplinaire d'une durée de deux semaines, au sens des articles 5 et 12 de la loi du 13 mai 1999.

Attendu que je me rallie à l'avis du Conseil de Discipline en ce que : l'absence d'uniformité dans la jurisprudence qui découle des décisions de centaines d'autorités disciplinaires empêche l'émergence d'une politique cohérente dans les sanctions appliquées aux transgressions disciplinaires. [note de bas de page: Conseil de discipline, Rapport annuel 2013, p. 4]

Attendu, en effet, que du point de vue des droits de la défense, l'avis du Conseil de discipline occupe une place essentielle dans le déroulement d'une procédure disciplinaire ; que l'intervention du Conseil de discipline se situe en effet après que l'autorité disciplinaire a terminé son enquête et a formulé une proposition formelle de sanction disciplinaire lourde ; que le Conseil de discipline a, en sa qualité d'organe indépendant, pour mission d'analyser entièrement la cause disciplinaire et d'informer l'autorité disciplinaire de tous les aspects de la procédure suivie, tels la preuve des faits, leur caractère de transgression disciplinaire, la faute du membre du personnel et le taux de la sanction.

En ma qualité d'Autorité Disciplinaire Supérieure:

Pour, avoir à Liège, le 8 mai 2015, en votre qualité de commissaire de la police locale, en dehors du service, alors que vous étiez impliqué dans un accident de roulage ayant provoqué des dommages matériels uniquement, quitté les lieux sans prendre aucune mesure destinée à faire constater l'accident, omis de présenter votre carte d'identité à l'autre personne impliquée dans l'accident, de lui communiquer vos coordonnées, de rester sur place afin de faire en commun les constatations nécessaires et adopté un comportement qui a conduit un tiers à dénoncer ce qui lui apparaissait comme un délit de fuite.

Je vous inflige, pour les faits repris au point 2 et motivés *supra*, la sanction disciplinaire lourde de la SUSPENSION PAR MESURE DISCIPLINAIRE D'UNE DURÉE DE DEUX SEMAINES, conformément aux articles 5 & 12 de la loi disciplinaire.

En vertu de l'article 39 de l'Arrêté royal du 26 novembre 2001 portant exécution de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police : «(..) les sanctions disciplinaires produisent leurs effets le jour de leur notification aux membres du personnel conformément à l'article 57^{ter} de la même loi»".

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse des parties

Le moyen est pris "de la violation des dispositions de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation des actes administratifs".

Le requérant fait valoir qu'en son point 13, l'acte attaqué reprend les motifs qui avaient fondé la proposition initiale de la retenue de traitement de cinq pourcents durant deux mois que la partie adverse, et l'inspection générale, avaient à l'époque jugée adéquate. Il observe que la sanction finalement infligée est en outre motivée de la manière suivante, par un extrait du rapport annuel 2013 du conseil de discipline : "je me rallie à l'avis du conseil de discipline en ce que : l'absence d'uniformité dans la jurisprudence qui découle des décisions de centaines d'autorités disciplinaires empêche l'émergence d'une politique cohérente dans les sanctions appliquées aux transgressions disciplinaires".

Il en déduit que cette motivation constitue l'expression d'un souhait d'uniformiser les décisions disciplinaires et s'écarte du principe général suivant lequel l'autorité disciplinaire doit prendre en considération l'ensemble des éléments du dossier pour déterminer la sanction à infliger, ce qui explique que pour une même infraction ou une même faute disciplinaire, les sanctions prononcées peuvent être différentes. Il ajoute qu'en tout état de cause, la motivation susvisée est totalement inadéquate pour exposer les raisons pour lesquelles l'autorité disciplinaire supérieure s'est rangée à l'avis du conseil de discipline dont la mission est une mission d'information et non pas de jugement.

La partie adverse reproduit l'acte attaqué dans son mémoire en réponse et relève que le requérant n'invoque pas d'erreur manifeste d'appréciation. Elle estime qu'elle pouvait légitimement considérer que la sanction initiale devait être aggravée au regard de "l'uniformité de la jurisprudence en la matière, qu'elle n'avait pas pris en considération initialement", et que le requérant n'établit pas que la motivation serait inadéquate, disproportionnée, arbitraire ou incorrecte. Elle ajoute que "l'exigence d'une unité et d'une uniformité de la jurisprudence est un critère respectueux des principes d'égalité des membres des services de police qui se trouvent dans des situations identiques", et que le requérant n'invoque pas une disproportion manifeste entre les faits avérés et la sanction prononcée.

Dans son dernier mémoire, elle répète que le requérant n'a pas prétendu qu'elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation, de sorte que l'auditeur

rapporteur ne peut invoquer une telle erreur. Elle ajoute qu'elle n'a pas à invoquer pareille erreur lorsqu'elle a opté dans un premier temps pour la sanction de réduction de traitement de cinq pourcents pendant deux semaines. Elle considère qu' "implicitement mais certainement, en se référant à l'avis du conseil de discipline, [elle] a reconnu que la sanction «initiale» avait été sous-évaluée, sans nécessairement que cette décision de sanction d'origine constitue une erreur manifeste d'appréciation dans son chef". Elle estime que constitue un motif légitime, son souhait que le requérant soit, sur le plan disciplinaire, traité de la même manière que d'autres agents placés dans les mêmes circonstances et qu'outre ce souhait, elle a tenu compte des circonstances propres au cas d'espèce et de la personnalité du requérant, et ajoute que la loi précitée du 29 juillet 1991 ne l'oblige pas à indiquer les motifs des motifs.

Elle ajoute, après avoir cité l'acte attaqué, que celui-ci se réfère à l'avis du conseil de discipline, qu'elle cite également, qui a été préalablement communiqué au requérant, de sorte qu'il s'agit d'une motivation par référence régulière et que l'acte attaqué expose clairement pour quelles raisons, *in concreto*, la partie adverse a décidé d'aggraver la sanction initiale.

IV.2. Appréciation

Le requérant fait explicitement valoir à l'appui de son moyen la violation, d'une part, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et, d'autre part, du "principe général que dans toutes les décisions il y a lieu, au stade de l'appréciation de la sanction, de tenir compte de l'ensemble des éléments du dossier". Ce faisant, le requérant invoque le principe général de droit de l'exercice effectif du pouvoir d'appréciation, qui impose à l'administration de procéder à un examen particulier et complet des données de l'espèce et proscriit la prise de décisions globales et l'application automatique de directives générales.

Comme le relève la partie adverse, aucune erreur manifeste d'appréciation n'étant invoquée à l'appui du moyen, ni même du recours, il n'y a pas lieu d'examiner si l'acte attaqué est entaché d'une telle erreur, l'existence éventuelle d'une erreur manifeste d'appréciation ne relevant pas de l'ordre public.

Il n'est pas interdit à l'autorité disciplinaire d'avoir égard à l'avis du conseil de discipline et d'estimer que, nonobstant son caractère non contraignant, il occupe, comme le relève en l'espèce la partie adverse dans l'acte attaqué, "une place essentielle dans le déroulement d'une procédure disciplinaire" parce qu'elle estime

qu'il "a pour mission d'analyser entièrement la cause disciplinaire et d'informer l'autorité disciplinaire de tous les aspects de la procédure suivie, tels la preuve des faits, leur caractère de transgression disciplinaire, la faute des membres du personnel et le taux de la sanction". S'il ne lui est dès lors pas davantage interdit de prendre en considération la ligne de conduite que le conseil de discipline propose sur la base de la "jurisprudence de la banque de données relative à ce type de faits", encore faut-il qu'il ressorte de l'acte attaqué et du dossier administratif que l'autorité disciplinaire, après avoir apprécié les données concrètes de la situation de l'agent qu'elle doit sanctionner, a pu arriver elle-même à la conclusion que cette "jurisprudence" trouve à s'appliquer au cas qui lui est soumis compte tenu des éléments qui lui sont propres, et qu'elle en expose les raisons.

Or en l'espèce, s'il apparaît certes que c'est l'avis du conseil de discipline qui a poussé la partie adverse à changer d'opinion et à infliger finalement une sanction plus sévère au requérant, celle-ci ne peut être suivie lorsqu'elle affirme qu'elle s'est "implicitement mais certainement" référée audit avis pour ce qui concerne les données personnelles et factuelles propres à la situation du requérant. L'acte attaqué expose en effet de la manière suivante le changement d'attitude de la partie adverse :

" [...]

Attendu que le 1^{er} juin 2016, le Conseil de Discipline a émis l'avis que cette transgression est de nature à valoir au requérant la sanction de la suspension par mesure disciplinaire d'une durée de deux semaines, au sens des articles 5 et 12 de la loi du 13 mai 1999.

Attendu que je me rallie à l'avis du Conseil de Discipline en ce que : l'absence d'uniformité dans la jurisprudence qui découle des décisions de centaines d'autorités disciplinaires empêche l'émergence d'une politique cohérente dans les sanctions appliquées aux transgressions disciplinaires. [...]"

Il ressort ainsi de manière certaine non seulement que la partie adverse ne s'est pas référée, pour justifier le choix d'une sanction plus sévère, aux éléments concrets propres à la situation du requérant exposés par l'avis du conseil de discipline qu'elle cite dans son dernier mémoire mais, surtout, que le motif déterminant de son changement d'appréciation quant au taux de la sanction réside uniquement et exclusivement, vu les termes utilisés ("en ce que"), dans "l'absence d'uniformité" et de "politique cohérente" en matière disciplinaire que l'acte attaqué justifie par une référence en note de bas de page au "Conseil de discipline, Rapport annuel 2013, p. 4". Elle n'indique toutefois pas, ni *a fortiori* n'établit sur la base du dossier administratif, que ce choix s'impose en l'espèce avant tout au regard de la situation particulière du requérant qui, le cas échéant, pourrait permettre d'appliquer les sanctions habituellement infligées dans des circonstances similaires. Il apparaît ainsi que l'acte attaqué, et la sanction plus sévère qu'il inflige au requérant, a été

dicté non pas par la situation particulière de celui-ci, mais exclusivement par la volonté de la partie adverse de s'aligner sur le taux des sanctions habituellement infligées dans "ce type de faits" sans confronter son appréciation à la situation propre du requérant instruite en l'espèce. En justifiant la sanction litigieuse par sa seule volonté d'aboutir à une politique cohérente en matière de sanctions disciplinaires, la partie adverse a ainsi privilégié une appréhension générale de sa compétence au détriment d'un examen individualisé de la situation du requérant. L'acte attaqué méconnaît ainsi le principe général d'exercice effectif du pouvoir d'appréciation et ne repose pas sur des motifs pertinents et légalement admissibles.

Le premier moyen est fondé.

V. Second moyen

Le second moyen, s'il était établi, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision prise le 21 juin 2016 par le bourgmestre faisant fonction de la ville de Liège infligeant à Michel ALBERT la sanction disciplinaire lourde de la suspension pour une durée de deux semaines, est annulée.

Article 2.

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le douze décembre deux mille dix-sept, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Pascale VANDERNACHT,
Frédéric GOSSELIN,
Florence VAN HOVE,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.