

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.507 du 24 septembre 2019

A. 225.310/VIII-10.826

En cause : **LEGRAND** Jean-François,
ayant élu domicile chez
M^e Fabien FREROTTE, avocat,
boulevard Baudouin I^{er}, 25
1348 Louvain-la-Neuve,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 28 mai 2018, Jean-François LEGRAND demande l'annulation de « la décision adoptée en date du 30 mars 2018 par Monsieur le Bourgmestre de la Ville de Namur par laquelle ce dernier a infligé à Monsieur Jean-François LEGRAND la sanction disciplinaire lourde de la retenue sur traitement de 10 % durant une période de deux mois ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Edward LANGOHR, premier 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 9 juillet 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 septembre 2019.

M. Luc DETROUX, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Fabien FREROTTE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Anne FEYT, *loco* M^e Marc PREUMONT, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward LANGOHR, premier auditeur, 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

1. Le requérant est inspecteur principal de police au sein des services de la partie adverse et y occupe une fonction d'officier de police judiciaire, adjoint au chef de section « stupéfiants » du service enquêtes et recherches au moment des faits litigieux.

2. Le 28 février 2017, deux inspecteurs principaux de la partie adverse établissent un rapport d'information à la suite d'une intervention réalisée dans la nuit du 24 au 25 février 2017 et relative à une bagarre dans laquelle le requérant serait impliqué.

3. Le 1^{er} mars 2017, le chef de corps de la partie adverse désigne un enquêteur préalable concernant ces faits.

4. Le 8 mars 2017, il transmet les procès-verbaux relatifs à ces faits au procureur du Roi de Namur. Il lui demande également d'être tenu au courant des suites qui y seront réservées et l'autorisation de disposer d'une copie du dossier à des fins administratives et disciplinaires.

5. Le 16 mars 2017, le procureur du Roi informe le chef de corps de l'ouverture d'une information du chef de coups et blessures volontaires à charge du requérant. Il l'autorise également à utiliser dans le cadre de procédures administratives ou disciplinaires les procès-verbaux transmis.

6. Le 21 mars 2017, le chef de corps précité détache le requérant par mesure d'ordre vers le service de police secours durant « le temps nécessaire pour faire toute la lumière sur ces faits ».

Cette décision n'est pas attaquée.

7. Le 2 mai 2017, le procureur du Roi précité adresse le courrier suivant au chef de corps :

« Je vous informe, par la présente, du classement sans suite du dossier repris sous rubrique en cause de Monsieur Jean-François LEGRAND, membre de votre zone de police, et ce, pour des raisons d'opportunité, tenant compte, en l'espèce, du caractère occasionnel des faits.

S'il résulte de l'enquête réalisée que Monsieur LEGRAND avait, semble-t-il, consommé des boissons alcoolisées avant de se rendre [dans un dancing], les circonstances des coups échangés restent peu claires et la responsabilité et la genèse des faits ne peut être attribuée avec certitude à l'une ou à l'autre partie.

Probablement, Monsieur LEGRAND aurait-il dû éviter de s'engager dans ce genre de confrontation qui ne pouvait que dégénérer. Néanmoins, l'attitude des portiers n'est pas non plus exempte de dysfonctionnement.

Je m'en réfère donc à la discipline du corps et vous autorise à prendre copie des pièces du dossier à des fins administratives et disciplinaires ».

8. Le 29 mai 2017, l'enquêteur préalable émet son rapport.

9. Le 15 juin 2017, le chef de corps susvisé saisit l'autorité disciplinaire supérieure des faits.

10. Le 16 juin 2017, cette dernière émet un rapport introductif.

11. Le 14 juillet 2017, le requérant rédige un mémoire en défense.

12. Le 25 juillet 2017, il est entendu par un représentant de l'autorité.

13. Le 1^{er} août 2017, celle-ci propose de lui infliger la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de 10 % durant deux mois.

14. Le 7 août 2017, le requérant introduit une requête en reconsidération auprès du conseil de discipline.

15. Le 8 septembre 2017, l'inspecteur général de la police fédérale et de la police locale émet son rapport d'expertise au terme duquel il est d'avis que les faits tels que qualifiés par l'autorité disciplinaire supérieure ne constituent pas une transgression disciplinaire.

16. Le 11 septembre 2017, une première audience se tient devant le conseil de discipline qui s'interroge sur la régularité de sa propre composition et qui, pour ce motif, remet l'affaire au 17 novembre suivant.

17. Le 17 novembre 2017, le conseil de discipline remet l'affaire au 15 février 2018 pour le même motif.

18. Le 25 janvier 2018, la partie adverse transmet des pièces et des conclusions complémentaires au conseil de discipline.

19. Le 14 février 2018, le requérant dépose un mémoire en défense.

20. Le 16 mars 2018, le conseil de discipline rend son avis suivant lequel :

« [...]

- la transgression disciplinaire doit être qualifiée comme suit : A ERPENT, le 25/02/2017, en tant qu'inspecteur principal de police membre d'un service d'enquête spécialisé dans le domaine des stupéfiants, dans le cadre de sa vie privée en sortie d'agrément, après avoir consommé des boissons alcoolisées, avoir pris part à une bagarre avec des sorteurs à l'entrée d'un dancing avec les conséquences que l'un des sorteurs a été blessé, qu'il a encouru une incapacité de travail de 8 jours et que plusieurs collègues de la police locale ont été amenés à intervenir et dresser procès-verbal;

- cette transgression disciplinaire est imputable au requérant, et elle n'est pas justifiée;

- ladite transgression est de nature à valoir au requérant le prononcé d'une retenue de traitement durant 2 mois, à concurrence de 10 % au sens des articles 5 et 11 de la loi du 13 mai 1999 ».

21. Le 30 mars 2018, le bourgmestre de Namur inflige la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de 10 % pendant deux mois au requérant.

Il s'agit de l'acte attaqué.

22. Le 6 avril 2018, le requérant demande à pouvoir exécuter la sanction litigieuse par des prestations supplémentaires non rémunérées.

23. Le 26 avril 2018, le bourgmestre de Namur autorise que la sanction litigieuse soit exécutée par des prestations supplémentaires non rémunérées à concurrence de 15 heures supplémentaires par mois durant deux mois.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un moyen unique de la violation de la loi du 29 juillet 1991 ☐relative à la motivation formelle des actes administratifs☐, particulièrement de ses articles 2 et 3, du principe de motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation interne des décisions administratives, de l'inadéquation et de l'insuffisance des motifs, du principe de légitime confiance, du principe de légalité, du principe de bonne administration, du principe du raisonnable, du principe de la préparation avec soin des décisions administratives, du devoir de minutie, du principe de l'exercice effectif du pouvoir d'appréciation, du principe de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'excès de pouvoir.

Dans une première branche, le requérant fait valoir qu'il appartient à l'auteur d'une décision administrative de motiver adéquatement cette dernière afin de permettre à son destinataire d'en comprendre la cause en la fondant sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles. Il ajoute qu'en matière disciplinaire, la charge de la preuve de la transgression appartient à l'autorité. Il affirme n'avoir, en l'espèce, jamais avoué les faits et que la preuve du fait qu'il aurait adopté un comportement susceptible d'être sanctionné disciplinairement n'est pas rapportée. Il soutient que rien ne permet de considérer qu'il aurait adopté un comportement agressif, serait responsable de la bagarre survenue ou qu'il l'aurait même suscitée et que les positions du parquet et de l'Inspection sont également en ce sens. Il prétend avoir été victime du comportement des portiers et s'être défendu. Il en conclut n'avoir adopté aucun comportement justifiant qu'une sanction disciplinaire lui soit infligée. Il ajoute que les policiers intervenants ont indiqué être arrivés après la bagarre et que certains d'entre eux ont affirmé qu'il était calme et coopérant. Il estime que la partie adverse ne pouvait prêter foi aux déclarations des deux sorteurs qui étaient également visés par l'information judiciaire. Il ajoute qu'un des sorteurs n'a pas été entendu immédiatement de sorte qu'il a pu prendre

connaissance de la déclaration de son collègue et livrer une version corroborant celle-ci. Il fait valoir qu'un des inspecteurs a déclaré ce qui suit :

« À un moment donné, j'ai constaté qu'un deuxième sorteur et une jeune fille blonde étaient sortis du dancing. Le deuxième sorteur était blessé au visage (comme si sa tête avait traîné par terre). Les amis de l'INPP Legrand étaient également sortis du dancing.

À un moment donné, on a remarqué que le grand sorteur expliquait à la jeune fille blonde ce qu'elle devait dire comme témoin. L'INPP [B.] se rendant compte de cela s'est interposé, a indiqué au sorteur que c'était lui qui dirigeait l'intervention et a interrompu la discussion ».

Il en déduit que la partie adverse ne pouvait se fonder sur le témoignage de cette dame qui n'était pas digne de foi, d'autant qu'elle travaillait au sein de l'établissement et a peut-être entendu disculper ses collègues de travail. Il fait valoir que sa propre version des faits n'est remise en cause par aucun élément du dossier et n'est pas moins crédible que la version des deux agents de sécurité. Il ajoute avoir exposé que sa qualité de policier était connue de ceux-ci et qu'ils s'en sont spontanément pris à lui pour cette raison. Il ajoute encore avoir indiqué que son téléphone portable lui avait été dérobé, ce qui a été confirmé par un des sorteurs, et que l'explication selon laquelle un des sorteurs s'en serait emparé afin d'éviter qu'il ne soit cassé apparaît totalement fantaisiste dans un contexte de bagarre. Il fait également valoir qu'il n'était pas en service, qu'il ne lui était nullement interdit de consommer de l'alcool et qu'il n'était pas en état d'ivresse au moment des faits comme cela ressort des déclarations de trois policiers intervenants, les inspecteurs N., T. et S., alors que deux des policiers intervenants, l'inspecteur principal B. et l'inspecteur C., ont affirmé l'inverse. Il déduit de cette contradiction qu'il n'est pas établi qu'il aurait été en état d'ivresse au moment des faits ou que son comportement aurait été altéré. Il estime que les témoignages des inspecteurs N. et T. sont pertinents dès lors qu'ils l'ont raccompagné chez lui et ont dès lors passé plus de temps avec lui que n'importe quel autre policier intervenant. Il ajoute avoir été groggy à la suite des nombreux coups reçus et suppose que l'inspecteur principal B. et l'inspecteur C. ont pu erronément croire qu'il avait abusé de boissons alcoolisées. Il souligne avoir été examiné une heure plus tard et que le médecin a qualifié son état psychique de calme et orienté. Il soutient que ce constat est incompatible avec l'état d'ivresse allégué. Il ajoute que rien ne permet d'établir qu'il aurait méconnu son devoir de dignité en se rendant dans cet établissement. Il en conclut qu'il n'est pas établi qu'il aurait commis une transgression disciplinaire et qu'en conséquence, la motivation du rapport introductif, de la proposition de sanction disciplinaire lourde et de l'acte attaqué est inadéquate et entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et les principes de bonne administration et de l'exercice effectif du pouvoir d'appréciation qui imposent à l'administration, avant d'arrêter sa décision, de recueillir toutes les données de l'espèce et de les examiner soigneusement afin de

pouvoir prendre une décision en pleine et entière connaissance de cause et le principe du raisonnable qui interdit à l'autorité d'agir contrairement à toute raison ont été violés.

Dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, le requérant soutient encore que rien ne permet à la partie adverse d'affirmer qu'il a adopté un comportement contraire à la dignité de la fonction et qu'une attitude plus calme et conciliante de sa part aurait évité que la situation dégénère. Il prétend n'avoir pas adopté une attitude agressive, provocatrice, insultante ou indigne et n'avoir pu réagir autrement dès lors qu'il a été d'emblée pris à partie par les portiers qui avaient connaissance de sa qualité de policier. Il fait valoir que la partie adverse admet que le dossier ne permet pas de déterminer le fait générateur de la rixe. Il en déduit qu'il ne peut lui être reproché d'avoir adopté une attitude ayant concouru à la survenance de la bagarre alors même que les raisons et les circonstances qui l'ont engendrée demeurent inconnues de la partie adverse. Il ajoute que l'affirmation selon laquelle les coups reçus par le portier témoignent par nature d'un comportement agressif de sa part est illustrative du parti pris de la partie adverse et traduit une confusion des causes et des conséquences de la situation litigieuse.

Dans une seconde branche, Il fait valoir que l'autorité disciplinaire doit valablement motiver le choix de la hauteur de la sanction infligée. Il reproche à la partie adverse de n'avoir pas tenu compte, pour l'appréciation de la hauteur de la sanction, de ce que le parquet a classé les poursuites pénales après avoir estimé qu'il ne lui était pas possible de déterminer les responsabilités de chacun des protagonistes en cette affaire et de ce qu'en treize ans de carrière, il n'a jamais été sanctionné disciplinairement. Il estime qu'à défaut d'une motivation suffisante relative à la proportionnalité de la mesure envisagée, l'acte attaqué ne respecte ni le principe de motivation formelle des actes administratifs, ni le principe de proportionnalité.

Dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, il se réfère, en ce qui concerne cette seconde branche, à ses écrits précédents.

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 3 de la loi du 13 mai 1999 ☐ portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police☐, « tout acte ou comportement, même en dehors de l'exercice de la fonction, qui constitue un manquement aux obligations professionnelles ou qui est de nature à mettre en péril

la dignité de la fonction, est une transgression disciplinaire et peut donner lieu à une sanction disciplinaire ».

En ce qui concerne la première branche, le requérant ne démontre pas que l'acte attaqué ne lui a pas permis de comprendre les motifs pour lesquels l'autorité a estimé qu'il avait eu un comportement de nature à mettre en péril la dignité de sa fonction. Le requérant soutient en revanche que cette motivation n'est pas adéquate, en ce sens qu'il conteste l'appréciation que l'autorité a fait des éléments en sa possession pour estimer qu'il était l'auteur d'une transgression disciplinaire.

Pour qu'une décision administrative soit adéquatement motivée, les motifs exposés doivent, au regard du dossier administratif, être conformes à la réalité, pertinents et légalement admissibles. Il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle qu'a fait l'autorité administrative des éléments en sa possession pour prendre sa décision. Il lui appartient seulement de sanctionner la décision qui repose sur une erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, il est reproché au requérant ce qui suit :

« À NAMUR, le 25/02/2017, en tant qu'inspecteur principal de police membre d'un service d'enquête spécialisé dans le domaine des stupéfiants, dans le cadre de sa vie privée en sortie d'agrément, après avoir consommé des boissons alcoolisées, avoir pris part à une bagarre avec des sorteurs à l'entrée d'un dancing avec les conséquences que l'un des sorteurs a été blessé, qu'il a encouru une incapacité de travail de 8 jours et que plusieurs collègues de la police locale ont été amenés à intervenir et dresser procès-verbal ».

Il ressort du dossier administratif que ces faits sont avérés, sans que la partie adverse doive à cet égard prendre appui sur le témoignage des autres protagonistes de la bagarre ou d'un membre du personnel du dancing, dont la sincérité est effectivement douteuse. Dans la motivation de l'acte attaqué, la partie adverse ne soutient pas que le requérant était en état d'ivresse, dès lors que l'interprétation de l'état du requérant par les différents policiers intervenus sur place est à cet égard divergente. Il est seulement soutenu que le requérant avait consommé des boissons alcoolisées, ce qu'il reconnaît lui-même.

L'acte attaqué ne soutient pas non plus que le requérant était à l'initiative de la bagarre, mais bien que « [son] comportement a participé à une spirale conflictuelle qui n'a pris fin que par la survenance de lésions chez les protagonistes ».

La partie adverse motive sa décision, notamment, en s'appuyant sur l'avis convergent du conseil de discipline, dans les termes suivants :

« [...]

Vu l'avis du Conseil de Discipline du 16/03/2018;

Attendu que cet avis s'écarte de l'avis de Monsieur l'Inspecteur Général en fondant notamment sa motivation sur l'ensemble des pièces du dossier, sur votre fonction, sur le fait que vous ayez pris part à une enquête relative à un trafic de stupéfiants ayant mené à l'arrestation de six personnes et à propos duquel un rapport d'information localisait ce trafic au sein dudit dancing, sur la mauvaise réputation de celui-ci selon les dires du personnel soignant du CHR, mais aussi sur votre consommation de boissons alcoolisées dans les heures ayant précédé les faits, cela étant de nature à amoindrir vos facultés cognitives, ainsi que sur le fait que vous n'avez pas accepté le refus qui vous était opposé d'accéder à l'intérieur du dancing ou encore les conséquences que ces faits ont eues sur votre fonctionnement professionnel dans les jours qui ont suivi;

Que cet avis stipule aussi que, malgré ce qu'il considère comme des "facteurs de risques" dont vous aviez connaissance avant de décider de vous rendre seul à l'entrée dudit dancing, votre comportement a participé à une spirale conflictuelle qui n'a pris fin que par la survenance de lésions chez les protagonistes;

Que partant cet organe collégial et indépendant estime que le fait reproché est établi en toutes ses circonstances, qu'il vous est imputable personnellement et qu'aucune cause de non-imputabilité ne doit être retenue;

Attendu que cette analyse rejoint voire complète celle que j'avais effectuée au moment où la proposition de sanction lourde a été communiquée;

Qu'en outre le Conseil de Discipline considère également que vous n'avez pas établi l'existence de la légitime défense alors que la charge de la preuve vous incombe en cette matière;

Que cette instance considère surabondamment que l'existence de la force majeure telle que vous l'évoquez n'est pas démontrée, votre refoulement et l'altercation qui s'en est suivie n'ayant été ni imprévisibles, ni insurmontables, ni exempts de toute faute dans votre chef;

Que selon la loi [du 13 mai 1999 ☐ portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police☐] et la jurisprudence en la matière, l'Autorité Disciplinaire Supérieure qui se rallie à l'avis du Conseil de Discipline n'est pas tenue de donner une dernière fois la parole à la défense;

Que cet avis, qui démontre une lecture complète et détaillée des pièces du dossier, rencontre les exigences formulées à l'Art. 52 de la loi [du 13 mai 1999];

Que pour ces motifs je me rallie à l'avis du Conseil de Discipline.

Vu l'autorisation du Procureur de Division en date du 02/05/2017 autorisant le Chef de Corps de la Police locale de NAMUR à prendre copie et utiliser les pièces du dossier judiciaire en procédure administrative [...];

Attendu qu'il est légalement admissible de sanctionner disciplinairement des comportements indépendamment d'éventuelles poursuites pénales pour les mêmes faits;

Attendu que n'étant pas une juridiction, l'autorité disciplinaire n'est pas tenue de répondre à tous les arguments invoqués à l'appui des mémoires qui sont portés devant elle;

Attendu que j'estime les faits comme étant établis, vous étant imputables et constituant, en vertu des motivations exposées *supra*, une transgression disciplinaire;

[...]».

Certes, préalablement à l'avis du Conseil de discipline, le rapport d'expertise de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale considère que les faits sont établis et imputables au requérant mais qu'ils ne

constituent pas une transgression disciplinaire, d'une part, parce que « le seul fait pour le requérant d'avoir, dans le cadre de sa vie privée, présenté une haleine sentant l'alcool ne constitue pas une transgression disciplinaire » et d'autre part, parce que « des doutes subsistent quant aux circonstances ayant permis aux vigiles de connaître la profession - et l'identité - du requérant et, par conséquent, à la responsabilité de ce dernier par rapport à cette situation ».

À la première de ces deux considérations, la partie adverse a toutefois répondu dans ses conclusions devant le conseil de discipline dans les termes suivants :

« Je tiens à rappeler et clarifier le fait que ce n'est pas le seul fait d'avoir, en dehors du service, consommé des boissons alcoolisées qui est reproché [au requérant] dans le cadre de la présente procédure. Dès lors que, comme l'a d'ailleurs relevé l'Inspecteur général, 4 témoins sur 5 évoquent, chacun avec ses mots, avoir constaté que [le requérant] avait consommé de l'alcool peu avant les faits, j'estime pouvoir tenir compte de cet élément dans l'appréciation générale de la situation et de ses conséquences. En d'autres termes, j'estime qu'il convient, pour l'appréciation du grief disciplinaire, de tenir compte de l'ensemble des circonstances et non d'un élément pris isolément ».

Quant à la deuxième considération, la partie adverse a fait valoir en substance devant le conseil de discipline que la question de savoir comment les sorteurs du dancing étaient au courant de la qualité de policier du requérant était secondaire, voire sans objet, mais qu'il ressortait des éléments du dossier et des déclarations du requérant lui-même que cette qualité était connue des sorteurs avant la bagarre et que le requérant savait qu'il prenait des risques en se rendant à l'entrée du dancing. Comme le fait valoir le conseil de discipline, ce qui est reproché au requérant c'est d'avoir, compte tenu de ces facteurs de risque, adopté un comportement qui a participé « à une spirale conflictuelle ».

Il ressort de ce qui précède que la partie adverse n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que le comportement du requérant lors des faits litigieux était constitutif d'une transgression disciplinaire et que la motivation est à cet égard adéquate.

Quant à la deuxième branche, il ressort de la motivation du choix de la sanction que l'acte attaqué a tenu compte de l'absence d'antécédents disciplinaires, du classement sans suite du Parquet et des bons états de services du requérant. Le choix de la sanction de la retenue de traitement de 10 % pendant deux mois, qui constitue une des sanctions les moins sévères des sanctions disciplinaires lourdes, n'est pas disproportionnée à la gravité de la transgression disciplinaire, l'autorité

pouvant sans méconnaître le principe de proportionnalité estimer que la transgression pouvait justifier une peine plus sévère que l'avertissement ou le blâme.

Le moyen unique n'est fondé dans aucune de ses deux branches.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse 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 requête est rejetée.

Article 2

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt-quatre septembre deux mille dix-neuf, par :

Luc DETROUX,
Anne-Françoise BOLLY,
Frédéric GOSSELIN,
Nathalie ROBA,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Luc DETROUX