

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.433 du 27 avril 2021

A. 225.964/VIII-10.915

En cause : **ROLAND** Maël,
 ayant élu domicile chez
 M^e Geoffroy GENERET, avocat,
 rue Capitaine Crespel 2-4
 1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 août 2018, Maël Roland demande l'annulation de « la décision du 20 juin 2018 par laquelle la partie adverse [lui] inflige [...] la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de 5 % pendant 2 mois ».

II. Procédure

Un arrêt n^o 246.619 du 14 janvier 2020 a rouvert les débats. Il a été notifié aux parties.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 5 mars 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 avril 2021.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Matthieu Generet, *loco* M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{me} Jenifer Beldjoudi, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, 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

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 246.619, précité. Il convient de s'y référer.

IV. Moyen unique, deuxième et troisième branches

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un moyen unique de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', des principes de bonne administration, du principe du délai raisonnable, du principe de sécurité juridique, de l'erreur manifeste d'appréciation, du principe de proportionnalité et de l'excès de pouvoir.

Dans une deuxième branche, il soutient que la partie adverse n'a pas motivé sa décision de s'écarter de l'avis du conseil de discipline, n'a pas répondu aux critiques émises par le rapport d'expertise de l'Inspection générale et n'a pas motivé le choix de la sanction retenue. Selon lui, la partie adverse a motivé l'acte attaqué par rapport aux arguments qu'il a développés dans son mémoire en défense du 4 février 2018, alors que tant le rapport d'expertise du 17 avril 2018 que l'avis du conseil de discipline du 8 mai 2018 considéraient, d'une part, qu'il y avait eu une violation manifeste du principe du délai raisonnable et, d'autre part, que les faits ne lui étaient pas imputables. Il indique que la partie adverse s'est écartée de ces avis en motivant l'acte attaqué comme suit :

« - Concernant le délai raisonnable, je vous invite à relire l'argument avancé précédemment par l'Autorité. De plus, l'encodage du dossier en date du 6 décembre 2017 laisse deviner qu'il s'agit davantage d'un problème de transmission juridique plutôt que de gestion proactive du dossier. À partir de cette date l'autorité s'est montrée active afin de tenter d'éclaircir la situation.

- Concernant votre responsabilité, le Conseil d'État, dans son arrêt n° 239.991 du 28 novembre 2017 déclare, je cite : "Dans le cadre de son contrôle de légalité, il appartient au Conseil d'État, de vérifier, en matière disciplinaire si la matérialité des faits reprochés est correctement établie. Sur ce point, il y a lieu de relever que lors de la mission de protection (...), le requérant faisait partie d'une équipe de protection (...). Par ailleurs, cette mission a été exécutée sous la responsabilité d'un coordinateur (...). Il ressort également des pièces du dossier administratif que, préalablement à cette mission, le rôle respectif des agents n'a pas été clairement défini de sorte que l'armement collectif qui a été emporté pour cette mission de protection était placé sous la responsabilité de l'ensemble des membres de l'équipe. Le fait que le requérant a lui-même placé la valise contenant un pistolet mitrailleur dans la voiturette utilisée (...) ne peut justifier qu'il soit devenu le seul responsable de l'armement emporté ce jour-là, ni d'ailleurs le fait qu'il a ramené seul la voiturette à la fin de la mission. (...) Au vu de ces circonstances, la partie adverse ne pouvait décider, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, que seul le requérant devait être tenu pour responsable de la perte de la valise et de l'armement qu'elle contenait, cette responsabilité devant être partagée avec l'ensemble des membres de l'équipe de protection, chacun étant tenu de veiller personnellement au respect du principe de précaution envers le matériel qui lui est fourni, à plus forte raison lorsqu'il s'agit d'armes qui présentent un danger pour la population. Si le requérant, en tant que membre de l'équipe de protection, est responsable de cette négligence, il ne peut cependant l'assumer seul dès lors qu'il n'était pas en tant que tel désigné pour assurer la direction de cette mission, ni en charge personnellement de la protection des armes utilisées à cet effet. (...)» ».

Il affirme que cette motivation ne répond pas aux critiques émises par le rapport d'expertise et le conseil de discipline. S'agissant de la violation du principe du délai raisonnable, il soutient que la partie adverse ne pouvait pas se réfugier derrière l'argumentaire développé dans sa proposition de sanction lourde du 16 février 2018, mais devait répondre aux critiques et arguments du conseil de discipline en expliquant les raisons qui ont pu justifier le retard mis à instruire son dossier alors que celui-ci ne présentait aucune difficulté. Il relève également que, dans la proposition de sanction du 16 février 2018, la partie adverse invoque des difficultés structurelles et organisationnelles dans le traitement des procédures disciplinaires alors que dans l'acte attaqué, elle évoque un problème de transmission juridique. Selon lui, un tel problème de communication ne peut justifier le dépassement du délai raisonnable et ne peut, en tout état de cause, lui être opposé. Par ailleurs, il invoque que le conseil de discipline et le rapport d'expertise mettent en évidence l'absence de toute faute dans son chef et plusieurs éléments de nature à démontrer que les faits litigieux ne lui sont pas imputables, alors que la partie adverse se contente de se référer à un arrêt du Conseil d'État, sans prendre la peine de motiver sa décision de s'écarter de l'avis du conseil de discipline. Il rappelle ainsi que lors du début du service des trois inspecteurs chargés de la mission d'appui

EUROTOP, le registre Reprise - Remise P90 a été complété par le chef d'équipe, que c'est aussi ce dernier qui a pris les armes collectives dans l'armoire et qui les a placées dans le véhicule, que, par conséquent, en tant que supérieur, il a pris la responsabilité de la gestion des armes collectives lors de cette mission et qu'il lui incombait de remettre les armes qu'il avait prises en matinée. Il indique que le rapport d'expertise ne déclare pas autre chose :

« Attendu que l'autorité disciplinaire supérieure semble considérer que les deux armes collectives étaient placées sous la responsabilité des trois membres de l'équipe "par définition", ce qui signifierait que le caractère "collectif" du matériel implique une responsabilité collective quant aux mesures de sécurité et/ou de conservation qui s'imposent;

Qu'il est pourtant évident que dans le cas présent, c'est l'INPP [H.] qui, comme chef de service, a logiquement pris en charge ces armes - et a décidé d'en prendre deux alors que le bulletin de service ne le précisait pas, comme l'a noté l'enquêteur préalable (p.8);

Que si durant la mission, il s'impose que tous les membres de l'équipe soient attentifs aux mesures de sécurité à prendre dans le cadre de l'utilisation ou de la manipulation de ces armes collectives, cela semble moins évident pour ce qui concerne le fait de les remettre en place au retour de la mission;

Que selon [l'expert], la responsabilité de la "remise" des armes incombe à celui qui s'est chargé de leur "reprise" et, à ce sujet, il est assez incompréhensible qu'il soit imposé aux membres du personnel de compléter le registre lors de la prise des armes mais pas lors de leur remise en place (p. 16), ce qui par ailleurs semble contraire à ce que prévoit la circulaire GPI 62 [...] ».

Il allègue qu'en s'abstenant de répondre à ces arguments et d'expliquer pourquoi tous les membres d'une équipe seraient responsables de la reprise et remise d'armes empruntées pour une mission alors qu'en l'espèce, un chef de service a pris la responsabilité de prendre ces armes, d'en choisir le nombre et de signer le registre de sortie, la partie adverse n'a pas motivé adéquatement l'acte attaqué. Enfin, il constate que la partie adverse s'est abstenue de motiver le choix de la sanction infligée, se référant à cet égard à l'arrêt n° 215.040 du 9 septembre 2011. Il expose que la partie adverse motive la sanction comme suit :

« [...]

Attendu que votre autorité ne peut accepter pareil manque de rigueur;

Attendu que la transgression constatée impose de sanctionner le comportement fautif avec la rigueur et l'adéquation qui s'imposent;

Qu'une sanction disciplinaire lourde, à la hauteur de la gravité des comportements constatés doit impérativement s'envisager;

Vu l'absence d'antécédent disciplinaire;

Vu vos notes de félicitations [...] ».

Il en conclut que l'acte attaqué n'expose pas les raisons pour lesquelles la partie adverse a choisi d'écarter les sanctions disciplinaires mineures pour retenir la première des sanctions lourdes, alors que les sanctions disciplinaires mineures telles que le blâme ou l'avertissement semblent suffisantes pour lui donner un signal, d'autant plus qu'il n'avait jamais fait l'objet de la moindre sanction disciplinaire. Il observe que l'acte attaqué n'expose pas davantage les raisons du choix d'un taux de 5 % du traitement brut durant deux mois, supérieur au minimum prévu par l'article 11 de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police'.

Dans une troisième branche, il fait valoir que la sanction est manifestement disproportionnée, dès lors que comme il l'expose dans sa deuxième branche, les faits pouvaient difficilement lui être imputables.

Dans son mémoire en réplique, il soutient à nouveau que la motivation n'est pas adéquate. Il fait valoir que la partie adverse précise elle-même, en pages 6 et 7 de son mémoire en réponse, que l'acte attaqué expose les raisons pour lesquelles il s'écarte de l'avis du conseil de discipline en se référant à l'argumentaire développé dans la proposition de sanction lourde. Il ne conteste pas la légalité d'une motivation par référence, mais allègue qu'en l'espèce, il s'agit de contester la pertinence ou encore l'adéquation d'une telle motivation car le conseil de discipline remet en cause précisément la proposition de sanction lourde et les motifs qui en sont les fondements. Il en déduit que, s'agissant de justifier les raisons pour lesquelles l'autorité administrative s'écarte de cet avis, une simple référence à la motivation critiquée par l'avis ne peut suffire. En ce qui concerne le choix de la sanction, il persiste à considérer, se référant à la jurisprudence du Conseil d'État, qu'il appartient à l'autorité disciplinaire de justifier son choix et d'exposer les raisons pour lesquelles la sanction retenue sanctionne plus adéquatement les faits reprochés que toute autre sanction. Il répète que l'acte attaqué n'expose pas les raisons pour lesquelles la partie adverse a choisi d'écarter les sanctions disciplinaires mineures pour retenir la première des sanctions lourdes, qu'il se borne à justifier sa décision par la gravité des faits et que, ce faisant, il n'explique nullement les raisons pour lesquelles seule une sanction lourde s'impose en l'espèce alors que les sanctions disciplinaires mineures telles que le blâme ou l'avertissement semblent suffisantes pour lui donner un signal, d'autant plus qu'il n'a jamais fait l'objet précédemment de la moindre sanction disciplinaire, ce qui ressort d'ailleurs expressément de l'acte attaqué lui-même.

Dans son dernier mémoire, en ce qui concerne le choix de la sanction infligée, il persiste à considérer qu'il appartient à l'autorité disciplinaire de justifier son choix et d'exposer les raisons pour lesquelles la sanction retenue est plus adéquate au regard des faits reprochés que toute autre sanction. Il estime qu'en l'espèce, l'infliction d'une sanction lourde est justifiée uniquement par la gravité des manquements constatés. Il rappelle que tant l'inspecteur général que le conseil de discipline ont estimé, en leurs avis respectifs, que les faits reprochés n'étaient pas constitutifs d'une transgression disciplinaire dans son chef. Il allègue qu'en présence de deux avis contraires, il appartenait à l'autorité disciplinaire de motiver soigneusement et de manière renforcée sa décision, alors que l'acte attaqué prend radicalement le contrepied de tous les avis émis en cours de procédure et se borne à justifier tautologiquement la sanction infligée par la gravité des manquements reprochés, n'expliquant nullement les raisons pour lesquelles seule une sanction lourde s'imposerait en l'espèce alors que les sanctions disciplinaires mineures telles que le blâme ou l'avertissement semblent suffisantes pour lui donner un signal, et ce, d'autant plus qu'il n'a jamais fait l'objet précédemment de la moindre sanction disciplinaire ainsi qu'il ressort d'ailleurs expressément de l'acte attaqué lui-même. Il soutient que, pour les mêmes raisons, la proportionnalité de la sanction infligée fait manifestement défaut.

IV.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. La motivation d'une décision disciplinaire doit permettre à l'agent sanctionné d'identifier les faits considérés comme établis, de connaître la qualification qui leur est donnée ainsi que les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à choisir, dans l'échelle des peines, celle qui a effectivement été appliquée. Pour être adéquate, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Elle ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent. Enfin, une motivation spéciale est requise lorsque l'acte attaqué ne se rallie pas à la proposition ou à l'avis communiqué par l'organe spécialement institué à cet effet par le statut du personnel ou par la loi, l'autorité devant, dans une telle hypothèse, justifier de manière précise les raisons pour lesquelles elle se départit de cet avis.

Pour la détermination du taux d'une sanction, le principe général de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant la décision et son objet, ce qui suppose que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée, et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste, c'est-à-dire tel qu'aucune autre autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision.

Dans la seconde branche de son moyen, le requérant reproche tout d'abord à l'acte attaqué de ne pas motiver la décision de s'écarter de l'avis du conseil de discipline et du rapport d'expertise de l'Inspection générale. Le rapport d'expertise conclut, d'une part, que l'autorité n'a pas agi avec la diligence voulue, « avec [pour] conséquence que le délai raisonnable pourrait être considéré comme dépassé » et, d'autre part, que « les faits, tels que reprochés au requérant, ne sont pas établis ». Quant au conseil de discipline, il considère en substance, d'une part, que les délais légaux ont été respectés, mais que la procédure n'a pas été menée dans un délai raisonnable, et, d'autre part, que les faits sont établis, mais qu'ils ne peuvent pas être imputés au requérant.

L'acte attaqué expose les raisons pour lesquelles la partie adverse estime que le principe du délai raisonnable a été respecté. Il ne peut lui être reproché de se référer essentiellement à cet égard à la motivation de la proposition de sanction, puisque la violation de ce principe était déjà invoquée dans le mémoire en défense introduit par le requérant à cette occasion et que la partie adverse y a alors répondu. En outre, comme le relève l'arrêt n° 246.619, précité, ce grief, tel qu'exposé dans le rapport d'expertise, l'avis du conseil de discipline et la requête, s'avère non fondé. La réponse de la partie adverse à ce grief, telle que formulée dans la proposition de sanction disciplinaire, ne manquait pas de pertinence, puisqu'elle argue notamment en substance que lorsque, comme en l'espèce, le délai « incompressible » de six mois laissé par le législateur pour intenter l'action disciplinaire n'est pas dépassé et que l'autorité fait ensuite toute diligence, le principe du délai raisonnable n'est pas méconnu.

S'agissant de l'imputabilité des faits au requérant, l'acte attaqué, outre qu'il se réfère à l'arrêt n° 239.991 du 28 novembre 2017, dont il cite un extrait, ajoute la considération suivante : « Il n'y a donc pas lieu de distinguer votre responsabilité de celle de vos deux autres collègues, également sanctionnés ». L'acte

attaqué reproduit également la réponse donnée par la proposition de sanction à l'argument de défense invoqué alors par le requérant, réponse qui exposait notamment que « l'autorité a jugé opportun de discerner une responsabilité collective à charge des trois membres de l'équipe, cette responsabilité en cascade étant justifiée par, notamment la GPI 62 qui prévoit que : "Chaque membre du personnel est responsable de l'usage, la conservation et de l'entretien des armes individuelles, collectives ou particulières qui lui sont confiées de manière permanente ou temporaire pour l'exécution de ses missions de police. Il est tenu de les conserver dans un lieu fermé et de prendre toutes les mesures nécessaires pour en éviter le vol, la perte ou la détérioration" ». L'acte attaqué est donc bien spécialement motivé sur la question de l'imputabilité des faits au requérant et permet donc à celui-ci de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse estime devoir se distancier à cet égard du rapport d'expertise et de l'avis du conseil de discipline.

S'agissant du choix de la sanction, les éléments de motivation que le requérant juge insuffisants sont précédés des considérations suivantes :

« [...] »

Attendu que vous avez laissé deux armes collectives, avec leur chargeur, dans le véhicule de service alors que ces armes relevaient de votre responsabilité;

Que ces armes sont restées dans ce véhicule durant 22 jours sans surveillance;

Attendu que ce fait constitue un manquement à votre obligation de veiller "en bon père de famille" à l'armement mis à votre disposition;

Attendu que vous ne pouviez ignorer les règles applicables en matière de sécurisation de l'armement ».

Ces considérations permettent de comprendre les motifs, reposant sur des éléments exacts et pertinents, pour lesquels la partie adverse a considéré que le manquement imputé au requérant justifiait une sanction lourde. Le Conseil d'État substituerait son appréciation à celle de l'autorité s'il venait à considérer que les faits imputés au requérant ne sont pas suffisamment graves par eux-mêmes pour justifier une sanction lourde, celle-ci n'étant pas manifestement disproportionnée à ces faits.

Les motifs de la limitation de la sanction à la première des sanctions lourdes sont également exposés, à savoir « l'absence d'antécédent disciplinaire » et « les notes de félicitations ».

Quant au taux de la retenue infligée (5 % du traitement mensuel brut pendant deux mois), il se situe près de la moyenne entre la retenue minimale et la

retenue maximale prévue par la loi. Il ne peut dès lors être fait grief à la partie adverse de ne pas avoir plus amplement justifié les raisons pour lesquelles elle n'a infligé ni la retenue minimale, ni la retenue maximale, aucune des deux ne pouvant en outre être considérée comme manifestement déraisonnable à la gravité des faits telle qu'appreciée sans erreur manifeste par la partie adverse.

Le moyen unique n'est pas fondé.

**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 et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé le 27 avril 2021 par la VIII^e chambre, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Louise Ernoux-Neufcoeur,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Luc Detroux