

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.754 du 25 janvier 2022

A. 230.897/VIII-11.434

En cause : **FERON** Rodney,
ayant élu domicile chez
M^e Emmanuel DE WAGTER, avocat,
avenue Brugmann 81
1190 Bruxelles,

contre :

1. la zone de police 5303 de Namur,
représentée par son collègue de police,
2. la ville de Namur, représentée
par son collègue communal,
ayant toutes deux élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 mai 2020, Rodney Feron demande l'annulation de « la décision définitive de Monsieur le Bourgmestre de la Ville de Namur du 28 février 2020 [lui] notifiée [...] le 2 mars 2020 et lui infligeant la sanction disciplinaire légère du blâme.

Dans la même requête, il sollicite une indemnité réparatrice de 2.000 euros.

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 14 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 janvier 2022.

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

M^e Emmanuel De Wagter, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Hélène Debaty, *loco* M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaisant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, premier auditeur, 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 premier inspecteur de police au sein des services de la zone de police locale de Namur.

2. Le 29 août 2019, le chef du service Enquêtes et audits internes de celle-ci rend un rapport relatif à un possible abus du réseau wifi de la zone. Il y est indiqué que le requérant en est soupçonné mais également qu'il a soixante-deux procès-verbaux en retard à plus de trois mois.

3. Le 2 septembre 2019, le chef de zone désigne un enquêteur préalable, qui remet son rapport le 19 novembre suivant.

4. Le 12 décembre 2019, le chef de zone saisit des faits le bourgmestre en tant qu'autorité disciplinaire supérieure.

5. Le 19 décembre 2019, 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 10 % pendant deux mois pour les deux griefs susvisés.

6. Le 16 janvier 2020, le conseil du requérant dépose un mémoire en défense.

7. Le 20 janvier 2020, il demande que le requérant soit entendu par le bourgmestre et non par le chef de zone.

8. Le 21 janvier 2020, le bourgmestre ordonne des devoirs complémentaires.

9. Le 4 février 2020, le chef du service Enquêtes et audits internes lui transmet son rapport sur ces devoirs.

10. Deux jours plus tard, le bourgmestre décide que l'audition disciplinaire sera réalisée par le chef de zone.

11. Le 13 février 2020, le conseil du requérant lui indique que celui-ci s'y oppose.

12. Le 14 février 2020, le bourgmestre décide de procéder lui-même à l'audition du requérant.

13. Le 17 février 2020, le conseil du requérant dépose un mémoire en défense complémentaire.

14. Le 20 février 2020, le bourgmestre entend le requérant en présence de son conseil.

15. Le 28 février 2020, il lui inflige la sanction disciplinaire légère du blâme pour les deux griefs précités.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Identification de la partie adverse

La zone de police monocommunale de Namur (ZP 5303) n'ayant pas la personnalité juridique et agissant pour le compte de la ville de Namur, il y a lieu de la mettre hors cause.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

Le 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, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs, de l'obligation de motivation en fait obligeant l'autorité à faire reposer sa décision sur des faits qui sont matériellement établis combinée avec l'erreur manifeste d'appréciation, le devoir de minute et les principes de bonne administration ».

Le requérant fait valoir que l'acte attaqué ne s'appuie pas sur des preuves incontestables démontrant l'établissement des faits reprochés et leur qualification de transgressions disciplinaires pour justifier la sanction infligée. Il rappelle les faits reprochés durant la période infractionnelle et les transgressions disciplinaires retenues, et l'obligation pour l'autorité disciplinaire de rencontrer les arguments qu'il a soulevés devant elle. Il lui reproche de ne pas répondre à ses deux mémoires en défense et de ne pas tenir compte des pièces y annexées. En ce qui concerne le premier grief relatif à la connexion sur *Netflix* en utilisant le réseau wifi du commissariat, il indique qu'il a utilisé à plusieurs reprises son téléphone privé pour se connecter au réseau wifi dans le cadre de l'exercice de son travail et que son téléphone s'est par la suite connecté automatiquement au réseau dès qu'il pénétrait dans le commissariat. Il conteste avoir volontairement utilisé le réseau pour télécharger sur son téléphone privé des vidéos durant ses heures de travail et précise que vu la connexion automatique de son téléphone privé au réseau wifi, un téléchargement automatique aurait pu intervenir. Il explique qu'il est titulaire d'un compte *Netflix* familial, avec quatre utilisateurs soit lui, son épouse et leurs deux filles et que « si l'un des utilisateurs initie le téléchargement d'une vidéo et se retrouve sans connexion internet (notamment parce qu'il se trouve à l'extérieur de la maison), le téléchargement de ladite vidéo se poursuit à partir de l'appareil du titulaire principal du compte *Netflix* qui, lui, est connecté à internet via le réseau wifi [...]. Il apparaît ainsi que des vidéos ont été téléchargées à partir [de son] téléphone personnel alors qu'[il] s'était connecté automatiquement au réseau wifi du commissariat de police lors de son entrée dans les locaux et alors que les téléchargements desdites vidéos avaient été initiées par d'autres membres de la famille [...] à son insu ». Il renvoie à la pièce IV.3. qui, selon lui, confirme cette explication technique. Il ajoute que A., son responsable direct, a précisé qu'il n'utilisait pas son téléphone à des fins privées durant ses heures de travail. Il en conclut qu'il existe un doute quant à la véracité du grief et à son imputabilité et qu'il

n'est pas établi, en tout état de cause, qu'il constituerait un manquement aux obligations professionnelles et déontologiques, parce que les dispositions qui fondent l'acte attaqué, dont il rappelle le contenu, ne visent pas les connexions au réseau wifi par l'intermédiaire du téléphone privé et ne concernent pas son utilisation sur le lieu de travail. Il revient sur l'audition de A. et estime que sa manière de servir et l'exécution de son travail n'étaient pas mises en péril par ladite connexion sans volonté manifeste de sa part de se connecter. Quant à l'interdiction d'utiliser à des fins privées les matériels ou logiciels qui sont mis à disposition par l'organisation policière, il explique que c'est en raison de l'absence d'ordinateur qu'il se connecte tout d'abord *via* son *smartphone* et qu'« une fois la connexion établie, [il] ne fera pas d'opération sur son *smartphone* pour télécharger sciemment des films. [...], ce téléchargement est automatique ». Selon lui, « l'autorité a manifestement perdu de vue, [...] qu'il est nécessaire que le fait soit imputable à l'agent, qu'il l'ait sciemment commis ». Il ajoute qu'« aucun règlement/disposition/directive concernant l'usage du wifi qui [lui] est reproché n'est produit » et qu'aucun élément du dossier ne permet d'établir que le wifi était réservé à un usage strictement professionnel, *a fortiori* lorsqu'il est utilisé avec son téléphone privé. Il fait valoir que la durée totale du visionnage qui lui est reprochée correspond à une durée approximative de moins de 5 heures entre le 14 juin et le 9 juillet 2019, soit un temps de visionnage journalier très faible qu'il aurait pu exploiter durant ses temps de pause de sorte qu'il ne pourrait s'agir d'une transgression disciplinaire. Il rappelle les éléments invoqués dans le cadre de sa défense et notamment l'absence de directives internes relatives aux modalités d'utilisation des réseaux wifi au sein de la zone, à laquelle l'autorité ne répond pas, pas plus qu'elle n'a égard au témoignage de A. selon lequel il n'utilisait pas son téléphone à des fins privées durant ses heures de travail, ce qui, en tout état de cause, serait matériellement impossible compte tenu de la charge de travail qu'il a à assumer. Il se réfère à l'audition de J.-Fr. L. qui confirme qu'il est normal que le *smartphone* personnel se connecte automatiquement au réseau wifi de la zone mais conteste son affirmation selon laquelle il n'y a pas de téléchargement automatique sur *Netflix* qui est, selon lui, contredite par le site internet de *Netflix* et il répète qu'il n'a pas volontairement connecté son *smartphone*. Il explique que le témoignage de B. M. selon lequel les téléchargements opérés représentent plus de 30 heures de visionnage « ne correspond pas à la réalité, le volume de 17 *gigabytes* dont il est question représente moins de 5 heures de visionnage. Vu la période dont il est question, du 14 juin 2019 au 9 juillet 2019, ce volume correspond uniquement à quelques minutes par jour ».

La partie adverse estime le moyen irrecevable en ce qu'il vise les principes de bonne administration, faute pour le requérant d'exposer en quoi ils

auraient été violés. S'agissant du premier grief qui fonde l'acte attaqué, elle considère que « le téléchargement et la surcharge de la bande passante du wifi de la zone de police qui en a découlé » sont établis nonobstant la connexion automatique dont fait état le requérant. Elle répond qu'après avoir changé de version à plusieurs reprises, il ne conteste plus que les téléchargements ont eu lieu au départ du réseau wifi de la zone auquel il a pu accéder grâce à ses identifiants professionnels et qu'ils se sont faits depuis son téléphone. Elle conteste qu'un téléchargement commencé sur un appareil puisse continuer sur un autre dès lors que les données reçues sur l'appareil seraient partielles, avec pour conséquence que le fichier ainsi obtenu serait illisible car endommagé, comme l'indique l'acte attaqué qu'elle cite. Elle rappelle qu'elle a eu égard aux moments auxquels les téléchargements litigieux ont eu lieu, à savoir pour la plupart sur le temps de midi ou juste avant la fin des prestations du requérant. Elle en déduit que si la thèse du requérant concernant l'automatisme à la fois des connexions et des téléchargements était avérée, ceux-ci auraient dû avoir lieu dès que le réseau wifi était à portée, soit dès le début de son service, et non pas à des heures spécifiques, majoritairement l'après-midi. Elle ajoute que les données reprenant les connexions opérées par l'identifiant du requérant ne peuvent être remises en cause et ne sont d'ailleurs, sur le fond, pas contestées. Elle en déduit avoir pu considérer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que les manquements étaient établis et elle estime avoir adéquatement répondu au requérant dès lors qu'elle n'est pas tenue de répondre à tous ses arguments. Elle soutient que « le fait que l'autorité n'ait pas tenu pour vraie une explication peu convaincante ne peut constituer un élément affectant la légalité de la décision puisque la motivation de cette dernière répond explicitement aux arguments soulevés par le requérant ».

Dans son dernier mémoire, elle rappelle, à propos du premier grief, qu'il n'existe pas de liste descriptive de faits constitutifs d'une transgression disciplinaire et elle cite l'article 3 de la loi du 13 mai 1999. Elle expose que, comme l'indique l'acte attaqué, le comportement du requérant constitue un manquement à ses obligations déontologiques et, plus précisément, à l'article 132 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux' qu'elle cite et à l'article 28 du Code de déontologie des services de police. Elle considère qu'en utilisant le wifi de la zone de police de façon abusive, le requérant a affecté les tâches de l'ensemble du service, mettant ainsi « en péril l'exécution des devoirs de l'emploi » et portant « atteinte à la dignité de celui-ci » de sorte que la transgression disciplinaire a donc un fondement légal.

V.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’ 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. Pour être adéquate, cette 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’article 3 de la loi du 13 mai 1999 ‘portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police’ dispose quant à lui comme suit :

« Art. 3. 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 ».

Si cette disposition traduit l’inapplication de l’adage *nullum crimen sine lege* en matière disciplinaire, il n’en demeure pas moins que toute sanction disciplinaire doit reposer sur un comportement répréhensible dont la matérialité est dûment établie par l’autorité disciplinaire, ce qui, sous peine d’adopter une sanction arbitraire, suppose nécessairement que celle-ci identifie *ab initio* la norme dont la violation implique une transgression disciplinaire et, plus précisément au regard de la disposition précitée, en quoi le comportement poursuivi constituerait un manquement aux « obligations professionnelles » ou serait « de nature à mettre en péril la dignité de la fonction ».

En l’espèce, à défaut d’autres précisions dans l’acte attaqué, les deux griefs qui le fondent doivent être appréhendés comme formant un tout sans que sa motivation n’identifie l’un d’eux comme suffisant à lui seul pour entraîner la sanction litigieuse. Il s’ensuit que l’absence de matérialité d’un de ces griefs suffit pour entraîner l’annulation de l’acte attaqué. Force est de constater, en ce qui concerne le premier grief relatif aux connexions sur le site *Netflix* et aux difficultés subséquentes de fonctionnement du réseau wifi du commissariat, qu’aucune des normes identifiées au point 4, 1° à 5°, de l’acte attaqué ne peut être appréhendée comme érigeant en infraction le fait d’utiliser le wifi du commissariat de manière éventuellement excessive au départ de sites spécialisés tels *Netflix*, premier grief exclusivement reproché au requérant au regard de l’acte attaqué. En effet, la mise « en péril de l’exécution des devoirs de l’emploi » ou l’ « atteinte à la dignité » de celui-ci n’est ni formellement expliquée par l’acte attaqué ni établie au regard du dossier administratif. L’utilisation « à des fins privées des moyens tels que [...] »

matériel et logiciels » n'est pas davantage pertinente dès lors qu'il ressort de l'acte attaqué que ce qui est clairement reproché au requérant c'est le téléchargement de films depuis la plate-forme *Netflix* et des « difficultés de connexion et un ralentissement du réseau » subséquents, et non pas l'utilisation du wifi à des fins privées. En effet, il ressort clairement du dossier administratif que même si le réseau wifi est prioritairement mis à disposition des agents à des fins professionnelles, « l'accès au réseau wifi de la zone de police [...] peut être utilisé à des fins personnelles ». La violation de l'obligation de faire preuve à l'égard de la population et des services de la « volonté de rendre le service » qu'on attend des agents, de ne « pas ébranler la confiance du public dans la police » et la circulaire 8/2005 du collège des Procureurs généraux, s'avèrent également sans aucun lien avec ce premier grief précisément adressé au requérant. En réalité, les limites de l'utilisation privée autorisée du wifi sont fixées non pas par les dispositions que l'acte attaqué cite expressément, mais par la directive du corps de police du 9 janvier 2017 relative aux « modalités d'utilisation des réseaux wifi de la zone de police de Namur ». Or la partie adverse précise explicitement dans l'acte attaqué qu'elle a « eu égard [à l']observation relative à la disposition réglementaire prétendument transgressée, à savoir la directive du Corps de Police du 09/01/2017 relative aux modalités d'utilisation des réseaux wifi de la zone de police de Namur » et que « par conséquent, [elle] décide de ne pas retenir la référence à la directive en Ref. 1.7. en tant que manquement [aux] obligations professionnelles » à charge du requérant. Dès le moment où la partie adverse n'entendait donc pas fonder le premier grief sur la seule norme réglementant l'utilisation du wifi et qu'aucune de celles qu'elle identifie dans l'acte attaqué ne réglemente cette utilisation, il s'impose de constater que la matérialité de la transgression disciplinaire relative au premier grief n'est pas établie. Ce constat suffit pour conclure que l'acte attaqué ne repose pas sur un motif exact et, partant, pas sur une motivation adéquate, les justifications données *a posteriori* dans les écrits de procédure ne pouvant pallier ce défaut de motivation.

Le premier moyen est fondé.

VI. Autres moyens

L'annulation pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête.

VII. Demande d'indemnité réparatrice

Il y a lieu de rouvrir les débats sur la demande d'indemnité réparatrice formulée dans la requête et de procéder conformément à l'article 25/3, § 4, du règlement général de procédure.

VIII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La zone de police 5303 de Namur est mise hors cause.

Article 2.

La décision prise le 28 février 2020 par le bourgmestre de la ville de Namur, infligeant à Rodney Feron la sanction disciplinaire légère du blâme, est annulée.

Article 3.

Les débats sont rouverts concernant la demande d'indemnité réparatrice.

La procédure est poursuivie conformément à l'article 25/3, § 4, du règlement général de procédure.

Article 4.

La partie adverse supporte les dépens relatifs à la requête en annulation, 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 requérante.

Les dépens relatifs à la demande d'indemnité réparatrice sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 25 janvier 2022, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux