

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 253.176 du 8 mars 2022

A. 231.685/VIII-11.492

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Laure DEMEZ, avocat,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles,

contre :

**la zone de police Polbruno n° 5344
Schaerbeek - Evere – Saint-Josse-ten-Noode**,
représentée par son collège de police,
ayant élu domicile chez
M^e Emmanuel JACUBOWITZ, avocat,
avenue Tedesco 7
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 14 septembre 2020, XXXX demande l'annulation de la « décision du Collège de police du 16 juillet 2020 qui [lui] inflige la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de 5 % pendant 1 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 22 décembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 4 février 2022.

Par un avis de remise, le Président de la VIII^e chambre a décidé de remettre l'affaire à l'audience du 25 février 2022.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Laure Demez, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Julien Jouve, *loco* M^e Emmanuel Jacobowitz, avocat, comparaissant pour la partie adverse, 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 entre au service de la partie adverse en 1998 et est revêtu du grade d'inspecteur principal de police, chef de brigade depuis le 1^{er} mai 2014.

2. Le 2 août 2019, le chef de zone lui retire provisoirement son arme du fait d'un état psychologique jugé fragilisé par le médecin du travail.

3. Le 30 janvier 2020, le médecin du travail le reconnaît apte au travail et n'émet aucune objection à la récupération de son port d'arme.

4. Le 4 février 2020 à 10h51, le premier commissaire B. V., le supérieur hiérarchique du requérant, le désigne avec deux autres inspecteurs de police pour une « opération FTX » prévue pour le 14 février suivant.

5. À 11h57, le requérant lui envoie le courriel suivant :

« Bonjour,

Je ne suis pas en possession de mon arme et je ne peux sortir à ce stade, aussi, je suis dans l'impossibilité de faire ce FTX.

Sincères salutations ».

6. À 12h07, son supérieur hiérarchique lui répond ce qui suit :

« XXXX,
Suite avis DIROPS, le port de ton arme n'est pas indispensable pour un FTX.
Par ailleurs, tu as reçu le feu vert pour récupérer ton arme.
Je vais prendre contact encore ce jour avec la cellule formation pour t'organiser un rendez-vous avant la date du 14/02.
Tu n'a donc pas à t'en faire pour cela.
Merci à toi
[B.] ».

7. À 12h14, le requérant lui répond ce qui suit :

« Ok, un grand merci,
Je ferai alors le FTX sans arme sous ta responsabilité,
Bien à toi ».

8. À 12h35, il lui adresse encore le courriel suivant :

« Cher [B.],

Je voudrais avoir un rendez-vous avec toi pour parler des sujets suivants :

- Pour quelle raison tu me mets des services en repos 2, alors que le repos deux est préservé. Et ceci sans concertation et sans accord préalable de ma part, et sans m'en informer verbalement, je dois le découvrir sur une feuille de service.
- Pour quelle raison tu ne valides pas mon congé annuel demandé il y a plusieurs mois, pour mon congé annuel, pour la période du 23 avril au 23 mai +-. Sachant que dans notre statut, un congé non refusé dans un laps de temps déterminé est d'office considéré comme accordé. Et alors que tu valides les petits congés des autres membres du personnel, qui ont introduit leur demande largement ultérieurement ! Alors que j'ai un très grand nombre de jours de congé à apurer. Tu peux comprendre que je doive organiser mes congés ?
- Pour quelle raison tu as fait retirer mon arme et tu m'as laissé l'accès aux armes collectives et leurs munitions ?
- Pour quelle raison, nous avons l'impression que nous sommes seuls, ne sachant jamais si tu es là ou pas, et même en cas de ta présence dans ton bureau, tu brilles par ton absence d'accompagnement humain et opérationnel de tes hommes. Il est impossible de prévoir de te voir, étant donné que la feuille de service des encadrants est toujours vide !

Cher [B.], reçois mes plus sincères salutations ».

9. Le 5 février 2020, il adresse au service du *stress team* de la partie adverse et à son supérieur hiérarchique le courriel suivant :

« Bonjour Madame,

Je suis vraiment désolé de revenir vers vous, je ne sais pas si c'est possible, mais je sollicite votre bienveillance afin d'avoir un entretien avec vous.

J'aimerais avoir un rendez-vous et avec mon directeur Monsieur le commissaire [B. V.], et si possible en votre présence,

Son comportement à mon égard est étrange, il a supprimé ma journée annuelle niveau B (unique) pour une formation que je peux suivre toute l'année.

De plus il me donne l'ordre d'aller en FTX (formation maintien de l'ordre) alors que je n'ai pas encore récupéré mon arme ! Alors que nous pouvons être requis pour une intervention en route ou autre, et que l'arme de service est obligatoire faisant partie de l'uniforme. Et ceci avec l'accord d'un responsable.

Quand j'attire l'attention sur le fait qu'il ne valide pas mes congés annuels, alors qu'il a déjà validé ceux d'autres collègues de ma brigade et d'autres brigades, il envoie un mail demandant des prévisions pour les congés de Pâques et d'été, mais la période que j'ai demandé fin Avril et Mai, se trouve en dehors de cette période ! Et le nombre de membre de personnes de la brigade, le permet amplement.

D'avance je vous remercie ».

10. Le 26 février 2020, le supérieur hiérarchique du requérant transmet l'ensemble des courriels susvisés au chef de corps faisant fonction et lui fait part de ses sentiments à cet égard.

11. Le 3 mars 2020, le chef de zone saisit le collège de police, autorité disciplinaire supérieure, des faits litigieux.

12. Le 5 mars 2020, le collège de police adopte un rapport introductif au terme duquel il envisage d'infliger au requérant la sanction disciplinaire lourde de la suspension pour une durée de 3 mois.

13. Le 6 mars 2020, le chef de corps décide de le mettre en dispense de service à partir du 12 mars 2020 et de lui reprendre son arme de service.

14. Le 8 mars 2020, le requérant refuse de recevoir cette décision et le rapport introductif, de les lire ou de les signer pour prise de connaissance. Il se déclare malade et rentre chez lui.

15. Le 12 mars 2020, l'agent de Bpost se présente à son domicile pour lui remettre ces documents mais, en son absence, il dépose un avis de passage.

16. Le 13 mars 2020, le requérant accuse réception d'une copie des pièces du dossier disciplinaire ouvert à sa charge.

17. Le 19 mars 2020, le collège de police décide de le suspendre par mesure d'ordre pour une durée de 3 mois et assortit cette suspension provisoire d'une retenue de traitement de 5%. Le requérant ne conteste pas cette décision.

18. Le 6 avril 2020, il est entendu dans le cadre de la procédure disciplinaire en présence de son conseil qui dépose un mémoire en défense.

19. Le 7 avril 2020, le chef de corps propose de le réaffecter par mesure d'ordre au Com1/INT pour y exercer la fonction d'adjoint au chef de brigade.

20. Le 16 avril 2020, le collège de police propose de lui infliger la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de 5% pendant un mois.

21. Le 21 avril 2020, le chef de corps réaffecte le requérant par mesure d'ordre au Com1/INT. Il ne conteste pas cette décision.

22. Le 22 avril 2020, il introduit une requête en reconsidération devant le conseil de discipline contre la proposition du collège de police.

23. Le 23 avril 2020, celui-ci informe le requérant qu'il a décidé de mettre fin à sa suspension provisoire.

24. Le 19 mai 2020, l'inspecteur général de la police fédérale et de la police locale dépose son rapport d'expertise au terme duquel il considère que la sanction proposée « n'est pas disproportionnée mais pourrait exceptionnellement être remplacée par une sanction légère » et propose « compte tenu de l'ampleur et de la portée limitées des faits reprochés [...] la sanction disciplinaire légère du blâme ».

25. Le 2 juin 2020, le conseil de discipline entend les parties. À cette occasion, le requérant dépose à l'audience un courrier du médecin du travail sollicitant le résultat d'une expertise psychiatrique.

26. Le 26 juin 2020, le conseil de discipline rend son avis au terme duquel il considère ce qui suit :

« - la transgression disciplinaire doit être qualifiée comme suit :

“ inspecteur principal de police, membre d’une zone de police locale, avoir manqué à ses obligations professionnelles et avoir eu un comportement de nature à mettre en péril la dignité de sa fonction pour :

Avoir, le 04/02/2020, à Evere, utilisé un ton inapproprié et irrespectueux dans un courriel envoyé à un supérieur hiérarchique”;

- cette transgression disciplinaire est imputable au requérant;
- la dite transgression est de nature à valoir au précité le prononcé d’une retenue de traitement de 5% durant un mois au sens des articles 5 et 11 de la loi du 13 mai 1999 ».

27. Le 16 juillet 2020, le collège de police inflige la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de 5% pendant un mois au requérant.

Il s’agit de l’acte attaqué.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un premier moyen de la violation des articles 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, 19 de la Constitution, 132 de la loi du 7 décembre 1998 ‘organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux’, 3, 7 et 26 de la loi du 13 mai 1999 ‘portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police’, 48 et 49 de la loi du 26 avril 2002 ‘relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police’, 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 ‘sur la motivation formelle des actes administratifs’, 28 et 33 à 35 du Code de déontologie des services de police, des principes généraux de bonne administration, et notamment le principe de minutie et le principe général de motivation, de l'erreur, de l'insuffisance et de la contrariété dans les causes ou les motifs de fait et de droit soutenant l'acte attaqué, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Il entend, dans un premier temps, rappeler la portée de certains principes fondamentaux invoqués par la suite. S’agissant de la liberté d’expression, il affirme que la liberté d’opinion consacrée par l’article 10 de la Convention européenne des droits de l’homme est absolue et ne souffre aucune limite, que c’est uniquement la manifestation de l’opinion, c’est-à-dire l’expression, qui peut être sanctionnée, à condition de respecter les conditions de légalité, de légitimité et de proportionnalité, que la liberté d’expression est le principe, qu’un citoyen a le droit de prendre part à

des débats d'intérêt général et à exprimer des opinions qui sont couvertes par cette liberté et qu'il ne peut être astreint au silence. Se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il souligne que toute restriction à la liberté d'expression doit être « établie de manière convaincante et satisfaire à des conditions très strictes de légalité (être prévue par la loi), légitimité (poursuivre un but légitime) et proportionnalité (être nécessaire dans une société démocratique). Il relève également que l'article 19 de la Constitution prohibe l'imposition de mesures *a priori* et n'autorise que la sanction *a posteriori* de propos réellement proférés, que les pouvoirs publics ne peuvent restreindre la liberté d'expression d'un agent qu'à la condition qu'une telle restriction soit limitée à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre le but légitime poursuivi et que les restrictions doivent être explicitement prévues. Il fait valoir qu'il est de jurisprudence constante que le fonctionnaire bénéficie de la liberté d'opinion et d'expression garantie par l'article 19 de la Constitution et par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, que le fonctionnement efficace d'une administration ne se conçoit pas sans des règles juridiques destinées à maintenir l'ordre et la discipline, que le pouvoir hiérarchique de l'autorité lui permet de réprimer par le truchement de sanctions disciplinaires les abus commis par les agents publics dans l'exercice de cette liberté et fixe comme limites de la liberté d'expression un usage de la critique déraisonnable, non pondérée, injurieuse, violente, irrespectueuse, méprisante, diffamante, calomnieuse. S'agissant du devoir de réserve, il souligne ensuite qu'il s'agit d'une restriction à la liberté d'expression qui interdit les critiques excessives, dans le fond ou dans la forme, adressée à l'autorité hiérarchique afin d'éviter de porter atteinte à la confiance que le public a dans l'administration, à la réputation des collègues et des supérieurs ou à jeter le discrédit sur ceux-ci, de sorte que, pour que ce devoir soit violé, une certaine publicité doit avoir été donnée aux faits reprochés à l'agent. Faisant application de ces principes au cas d'espèce, il observe, dans un deuxième temps, qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que l'autorité disciplinaire supérieure considère que le devoir de réserve a été violé par l'usage de la locution « briller par ton absence ». Il prétend que l'utilisation de cette locution ne peut pas fonder une sanction disciplinaire dès lors que de tels propos restent admissibles et ne compromettent pas l'honneur ou la dignité de la fonction. Il estime que le droit d'expression et le devoir de réserve sont visés aux articles 48 et 49 de la loi du 26 avril 2002 'relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police' et repris par l'article 33 du Code de déontologie des services de police, et qu'il ressort de ces dispositions que, pour qu'il puisse être reproché à l'agent un manquement à son devoir de réserve, il faut qu'une certaine publicité soit donnée au fait reproché. Il considère que, dans le cas présent, sa critique ne porte pas atteinte à la confiance que le public doit avoir dans l'administration puisqu'elle n'a été

adressée qu'à son seul supérieur hiérarchique, ne faisant ainsi l'objet d'aucune publicité, ni n'a pu porter atteinte à sa réputation, ni jeter le discrédit sur lui puisqu'elle a été émise lors d'un échange de courriels privés. Il relève encore que son but n'a pas été de rendre la critique publique, ni de mettre en péril la dignité de la fonction, ni de porter atteinte à la réputation de son supérieur ou de jeter le discrédit sur lui lorsqu'il a pris contact avec le service du *stress team* de la zone en le mettant en copie, aucun passage de son courriel n'ayant pu produire un tel effet. Il expose que ce courriel ne porte que sur les problèmes de suivi de la formation FTX sans arme et de validation des congés, et ne fait pas allusion au reproche d'absence d'accompagnement humain et opérationnel adressé à son supérieur, seul fondement de la sanction disciplinaire. Il fait valoir que l'autorité disciplinaire supérieure n'a pas tenu compte de ce courriel dans le cadre de la procédure disciplinaire. Il en déduit qu'elle reste en défaut de démontrer en quoi son comportement ne correspond pas à ce que les citoyens et les autorités attendent de lui et que c'est à tort qu'elle considère que « le fait que l'e-mail litigieux n'avait pas vocation à être connu du public et, en outre, n'était pas de nature à jeter l'opprobre sur la profession entière, tel qu'évoqué par sa défense, est indifférent ». Il infère également de ce que la locution litigieuse est intervenue dans le cadre d'un échange privé qu'il faut, selon lui, suivant la jurisprudence du Conseil d'État sur les faits de la vie privée, apprécier l'atteinte à l'honneur de la fonction *in concreto*, prendre en compte la place qu'occupe l'agent dans la hiérarchie, examiner la mesure dans laquelle les faits ont été connus à l'extérieur et évaluer le lien qu'ils peuvent ou non présenter avec l'emploi. Il affirme qu'en l'espèce : il n'a pas porté atteinte à l'honneur de la fonction puisque d'une part, l'échange est resté privé et que les citoyens n'en ont pas eu connaissance et, d'autre part, en tout état de cause, qu'un tel comportement et une telle remarque ne mettent pas en péril la dignité de la fonction; il occupe la fonction de chef de brigade et en déduit qu'en égard à ses responsabilités particulières, son droit de critique est plus étendu que ceux de ses collègues occupant une position hiérarchique inférieure; le courriel litigieux n'a fait l'objet d'aucune publicité; et la critique n'a pas été démentie par son destinataire qui n'a pas réagi. Il ajoute que l'autorité disciplinaire supérieure « considère "qu'une critique excessive et non-fondée constitue une violation du devoir de réserve" sans pour autant avancer des éléments qui démontreraient le contraire ». Il en conclut n'avoir pas violé son devoir de réserve et que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation. Il souligne encore qu'elle n'a pas pris en compte tous les éléments du dossier afin de prendre sa décision en pleine connaissance de cause et a, partant, violé le devoir de minutie dont il rappelle la portée. Il en déduit encore que l'acte attaqué viole les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et le principe de motivation matérielle en ne permettant pas de comprendre en quoi l'usage de la locution litigieuse sans publicité a jeté un discrédit sur la fonction et porte atteinte à

la réputation de son supérieur hiérarchique. Il en conclut que l'autorité disciplinaire a violé sa liberté d'expression.

Dans son mémoire en réplique, il répète en substance ce qu'il a soutenu dans sa requête introductive quant à la portée des principes invoqués d'emblée. Il insiste sur le fait que le devoir de réserve régit la manière de s'exprimer et existe afin d'éviter de porter atteinte à la confiance que le public a en l'administration, à la réputation des collègues et des supérieurs ou à jeter le discrédit sur ceux-ci, de sorte que pour qu'il soit violé, une certaine publicité doit avoir été donnée aux faits reprochés à l'agent. Il réitère qu'en l'espèce, l'utilisation de la locution « briller par son absence » dans le courriel adressé à son supérieur hiérarchique ne peut pas fonder une sanction disciplinaire dès lors que de tels propos restent admissibles et ne compromettent pas l'honneur ou la dignité de la fonction. Il souligne que sa critique ne porte pas atteinte à la confiance que le public doit avoir dans l'administration puisqu'elle n'a été adressée qu'à ce seul supérieur et n'a fait l'objet d'aucune publicité, qu'elle n'a pu affecter la réputation du premier commissaire B. V., ni jeter un discrédit sur lui, ayant été émise lors d'un échange de courriels privés. Il ajoute que son but n'a d'ailleurs pas été rendre la critique publique, ni de mettre en péril la dignité de la fonction, ni de porter atteinte à sa réputation ou de jeter du discrédit sur lui puisque, lorsqu'il a écrit au service du *stress team* de la zone, il l'a mis en copie de ce second courriel. Il relève que celui-ci ne porte que sur les problèmes de suivi de la formation FTX sans arme et de validation des congés, sans allusion au reproche d'absence d'accompagnement humain et opérationnel adressé à son supérieur, ce qui constitue pourtant le seul fondement de la sanction disciplinaire. Il rappelle que l'autorité disciplinaire n'a en outre pas tenu compte dudit second courriel dans le cadre de la procédure disciplinaire. Il en déduit que l'autorité disciplinaire supérieure ne démontre pas en quoi son comportement ne correspond pas à ce que les citoyens attendent de lui et que c'est donc à tort que l'acte attaqué a jugé indifférent « le fait que l'e-mail litigieux n'avait pas vocation à être connu du public et, en outre, n'était pas de nature à jeter l'opprobre sur la profession entière, tel qu'évoqué par sa défense ». Afin de rencontrer l'argumentation du mémoire en réponse, il souligne que le droit de réserve des fonctionnaires revêt un premier aspect plus « classique » qui « concerne les critiques de l'agent sur le fonctionnement du service public » et qui « proscrit “les critiques systématiques, les insinuations méprisantes et injurieuses et interdit au fonctionnaire de porter atteinte à la confiance que le public doit avoir dans l'administration, à l'autorité et à la réputation de ses collègues et supérieurs, ou à jeter le discrédit sur ceux-ci” » (arrêt n° 236.264 du 25 octobre 2016; n° 240.757 du 20 février 2018). Se référant à la doctrine, il estime qu'il revêt aussi un « second aspect », soit « le plus délicat au regard de la liberté d'expression » qui « concerne la conception extensive du devoir

de réserve visant à prohiber des propos, qui n'ont pas de caractère délictuel, tenus même en dehors du service, mais sont susceptibles de troubler l'harmonie du service avec la hiérarchie, et ce au nom de l'impératif de ne pas porter atteinte à la confiance que le public place dans les services ». Il relève que l'impératif de ne pas porter atteinte à la confiance que le public place dans les services publics – et le minimum de publicité qui en résulte – est applicable dans les deux aspects du devoir de réserve et déduit, en l'espèce, du courriel adressé au chef de corps le 26 février 2020 que « la partie adverse admet ainsi qu'une publicité – fût-elle limitée au personnel du service – s'impose », bien qu'il considère que cette publicité « n'est que pure supposition formulée unilatéralement par le commissaire et nullement étayée par des documents probants ». Il poursuit en soulignant que, la locution critiquée étant intervenue dans le cadre d'un échange purement privé, il y a lieu de tenir compte de la jurisprudence du Conseil d'État quant aux faits de la vie privée, les exigences qui en découlent n'étant encore une fois pas rencontrées en l'espèce. En outre, selon lui, « l'autorité disciplinaire supérieure considère “qu'une critique excessive et non-fondée constitue une violation du devoir de réserve□ sans pour autant avancer d'éléments qui démontreraient que la critique ne serait pas fondée ». Il estime que les termes employés dans le courriel litigieux ne constituent pas une critique infondée et impulsive d'un supérieur hiérarchique mais l'expression d'une opinion ou d'une idée rédigée « en accord avec les formes et les restrictions attendues d'un agent vis-à-vis de son supérieur » hiérarchique, pour reprendre les termes de la partie adverse. Il affirme que sa critique n'est pas infondée parce qu'elle est vraie, et que sa fausseté n'a pas été prouvée. Il estime qu'elle n'est pas impulsive parce qu'elle porte sur des événements datant de plusieurs mois. Il considère que « fussent-elles déplacées ou inappropriées », elles ne sont pas pour autant systématiques, méprisantes et injurieuses. Il prétend qu'il s'agit d'un courriel avec des interrogations et une seule critique. Il affirme que l'utilisation ponctuelle de la locution « briller par son absence » ne peut pas fonder une sanction disciplinaire dès lors qu'elle reste dans les limites de la critique admissible et ne compromet pas l'honneur ou la dignité de la fonction. Il fait valoir qu'il n'est pas établi de manière probante que son mécontentement et ses critiques vis-à-vis de son supérieur hiérarchique étaient connus au sein de la brigade. Il estime que son courriel au service du *stress team* ne remet pas non plus « largement et de manière infondée » en question la gestion de son supérieur hiérarchique mais se borne à interpellier et poser les questions restées sans réponse de la part de l'intéressé. Il ne comprend pas en quoi son comportement constitue une menace pour le bon fonctionnement de la brigade et pour quelle raison on l'a laissé continuer à la diriger, même au-delà de la signification de la sanction. Il estime que ses propos litigieux sont sans commune mesure avec ceux reprochés dans la jurisprudence citée par la partie adverse et n'ont connu aucune publicité contrairement à ceux-là.

Dans son dernier mémoire, il considère que les arrêts auxquels l'auditeur rapporteur se réfère ne sont pas transposables en l'espèce. Il maintient que, pour que le devoir de réserve soit violé, une certaine publicité doit avoir été donnée aux faits reprochés à l'agent, à tout le moins lorsqu'ils ne constituent pas des insultes ou des injures. S'il suit le raisonnement du rapport quant au fait que le grief de la violation du devoir de réserve porte uniquement sur l'usage de la locution « briller par son absence », il réitère que de tels propos restent admissibles, ne compromettent pas l'honneur ou la dignité de la fonction, ne sont ni insultants ni injurieux, ne portent pas atteinte à la confiance que le public doit avoir dans l'administration puisqu'ils n'ont été adressés qu'à son seul supérieur hiérarchique ne faisant ainsi l'objet d'aucune publicité, que le public n'en a pas pris connaissance et que sa confiance n'a pu être altérée. Il est d'avis que cette critique n'aurait également pas pu porter atteinte à la réputation du premier commissaire B. V., ni jeter le discrédit sur lui, celle-ci ayant été émise lors d'un échange de courriels purement privés. Il souligne que son but n'a d'ailleurs pas été de rendre la critique publique, ni de mettre en péril la dignité de la fonction, ni de porter atteinte à la réputation de son supérieur ou de jeter le discrédit sur lui puisque, lorsqu'il prend contact avec le service du *stress team* de la zone, il le met en copie de son courriel. Il considère que, comme l'autorité disciplinaire supérieure, l'auditeur rapporteur omet de prendre en compte ce courriel du 5 février 2020 dans son appréciation de la transgression disciplinaire alors qu'aucun passage de ce courriel ne cherche à porter atteinte à la réputation de son supérieur ni à jeter le discrédit sur celui-ci, ni à mettre en péril la dignité de la fonction. À ses yeux, il ne porte que sur les problèmes de suivi de la formation FTX sans arme et de validation des congés. Il estime ne pas avoir fait la moindre allusion au reproche d'absence d'accompagnement humain et opérationnel adressé à son supérieur, seul fondement de la sanction disciplinaire. Il indique que l'auditeur rapporteur omet de prendre en compte le fait que la locution critiquée est intervenue dans le cadre d'un échange purement privé et qu'il y a lieu de tenir compte de la jurisprudence du Conseil d'État à ce sujet, laquelle impose selon lui d'apprécier l'atteinte à l'honneur de la fonction *in concreto* et de prendre en compte la place qu'occupe l'agent dans la hiérarchie, la mesure dans laquelle les faits ont été connus à l'extérieur et le lien que peuvent ou non présenter les faits avec l'emploi. Il estime que l'auditeur rapporteur omet également d'avoir égard au fait que cette critique n'a nullement été démentie par son destinataire et n'a pas suscité de réaction de sa part, qu'à aucun moment dans les jours et semaines qui ont suivi ce courriel du 4 février 2020, son supérieur hiérarchique ne lui a signalé que ses propos seraient « irrespectueux » ou fautifs alors que son bureau était juste à côté du sien, qu'il le voyait tous les jours et qu'ils ont discuté ensemble des missions et autres, comme si de rien n'était. Il est d'avis qu'une bonne gestion des ressources humaines, adoptée

par toute autre autorité placée dans les mêmes circonstances, aurait été d'abord de l'interpeller, verbalement ou non, le jour même ou les jours suivants, et de lui expliquer la faute, avant d'entamer une éventuelle procédure disciplinaire. Il expose qu'il ne comprend toujours pas en quoi son comportement constitue une menace pour le bon fonctionnement de la brigade et pour quelle raison on l'a laissé continuer à la diriger, même au-delà de la signification de la sanction. Il considère qu'il est établi à suffisance qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adopté une telle décision pour l'usage de la locution « briller par son absence ».

IV.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes attaqués' 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. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, la motivation d'une sanction disciplinaire ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent mais doit lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur a été donnée et les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée.

Par ailleurs, le Conseil d'État, qui est le juge de la légalité, ne peut substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative et ne peut que sanctionner l'erreur manifeste d'appréciation. L'erreur manifeste d'appréciation est celle qu'aucune autre autorité normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances, n'aurait commise.

En l'espèce, il résulte de la motivation de l'acte attaqué que s'il englobe l'ensemble des courriels susvisés, le grief porte spécifiquement sur l'utilisation des mots « tu brilles par ton absence » dans le courriel que le requérant a adressé à son supérieur hiérarchique le 4 février 2020 à 12h35. La matérialité de ce grief et son imputation ne sont ni contestées ni contestables. Le requérant ne démontre pas que cette motivation formelle serait inadéquate ou traduirait une erreur manifeste d'appréciation, en ce que la partie adverse a estimé que cette locution ne pouvait revêtir qu'« un sens ironique », destinée à « se moquer de son supérieur hiérarchique ou de le railler sur sa prétendue absence d'accompagnement humain et opérationnel de ses hommes », en manière telle qu'elle n'a remarqué « aucune démarche constructive tendant à améliorer le service dans ces propos », « qu'il semble pertinent de soutenir que l'incivilité manifeste de ces propos ne dénote ni retenue ni respect envers leur destinataire » et que la rédaction d'un tel écrit « peut être analysée comme un manquement à ce devoir de dignité inhérent à la qualité de membre des services de police de par le choix du vocabulaire et le ton inapproprié choisi pour sa rédaction ».

La liberté d'expression est garantie tant par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que par la Constitution et bénéficie également aux fonctionnaires d'après les jurisprudences belge et européenne. Elle implique le droit du fonctionnaire de s'exprimer sur des faits connus dans l'exercice de ses fonctions, à condition, notamment, de respecter son devoir de loyauté ou de réserve, qui lui impose de toujours s'exprimer avec prudence et modération à l'occasion des jugements qu'il entend porter sur la vie de son administration. Ce devoir, qui doit être apprécié dans chaque cas d'espèce, proscribit notamment les critiques systématiques, les insinuations, les expressions méprisantes ou injurieuses et interdit au fonctionnaire de porter atteinte à la confiance que le public doit avoir dans l'administration, à l'autorité et à la réputation de ses collègues et supérieurs, ou de jeter le discrédit sur ceux-ci. Ces principes sont applicables à l'ensemble du personnel de la fonction publique, en ce compris les membres des services de police.

L'article 3 de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police' dispose, en outre :

« 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. »

Les articles 14, 15 et 41 du Code de déontologie prévoient par ailleurs que :

« Art. 14. Les relations professionnelles entre membres du personnel reposent notamment sur le respect mutuel, la solidarité, l'esprit d'équipe, la discipline librement consentie, la loyauté ainsi que l'équité, et ce indépendamment de la fonction, de la tâche, du grade, du statut actuel ou d'origine, ou encore de la prétendue race, de la couleur, de l'ascendance, de l'origine nationale, du sexe ou de l'orientation sexuelle, de l'état civil, de la naissance, du patrimoine, de l'âge, de la langue, des convictions religieuses ou philosophiques, de la santé, du handicap ou des caractéristiques physiques.

Les membres du personnel s'abstiennent de toute manifestation d'élitisme ou de déconsidération vis-à-vis d'un service, d'un cadre, d'un grade, d'une fonction ou d'une personne.

Les membres du personnel s'abstiennent de tout acte de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail (Art. 32bis de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.).

Les membres du personnel ont le droit d'être traités avec dignité (Art. III.VII.2 PJPol.). Ils s'abstiennent de tout comportement verbal ou non verbal qui pourrait compromettre cette dignité.

Art. 15. Les membres du personnel respectent l'autorité de leurs chefs.

Le membre du personnel est responsable de l'exécution des ordres que ses chefs lui ont donnés. Il exécute ces ordres correctement et dans les délais en tenant compte de toutes les directives qui lui ont été données à cet effet. Il prend toutes les initiatives nécessaires à l'exécution des ordres. Si nécessaire, il demande à temps au chef de lui donner des directives complémentaires. Il fait régulièrement rapport au chef de l'exécution de ses ordres et lui communique toute information utile en la matière (Art. III.II.4 PJPol.).

Art. 41. Les membres du personnel font preuve de retenue dans leurs actes et leurs propos et proscrivent les excès de langage, les familiarités et les gestes déplacés.

Ils traitent chacun avec politesse, tact et courtoisie, veillent à conserver le contrôle de soi et prohibent tout comportement hostile, agressif, provoquant, méprisant ou humiliant.

Ils s'abstiennent de tracasseries et font preuve de discernement, de sens de la mesure mais aussi de détermination.

Les membres du personnel se comportent de manière exemplaire, spécialement en observant eux-mêmes les lois et règlements ».

Il résulte de ces dispositions que le respect dû à un supérieur hiérarchique s'impose à tout agent et que sanctionner des propos irrespectueux à son encontre ne constitue, dès lors, pas une atteinte inadmissible à sa liberté d'expression. Le caractère public des propos tenus n'apparaît pas comme un élément constitutif de cette transgression mais constitue, tout au plus, une circonstance aggravante de celle-ci. La référence aux articles 48 et 49 de la loi du 26 avril 2002 'relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police' ne

modifie pas ce constat, dès lors que le premier de ces deux articles précise que le droit à la liberté d'expression qu'il énonce est érigé « sous réserve de l'application des articles 123 à 133 de la loi [du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux'] », l'article 132 de cette loi précisant que « le membre du personnel évite tout comportement [...] qui peut [...] porter atteinte à la dignité de [l'emploi] » et que « les fonctionnaires de police doivent être respectueux du Chef de l'État, des autres pouvoirs constitués et des institutions publiques », ce qui est précisément reproché au requérant. Un tel trait constitutif ne peut pas davantage être déduit de l'article 49, alinéa 2, de ladite loi du 26 avril 2002 précitée, en ce que, d'une part, il réitère ce qui précède, en ses 1° et 2°, et que, d'autre part, s'il ajoute que l'agent doit également veiller « 3° à diffuser des informations aussi complètes et aussi correctes que possible; 4° à faire clairement comprendre s'il parle en tant que personne mandatée ou en son nom propre, et à faire une distinction claire entre les faits objectifs et les opinions personnelles », ces considérations ne s'appliquent que lors de diffusions d'informations à l'adresse du public, sans que cela ne le dispense de se montrer respectueux de son supérieur hiérarchique lorsqu'il communique uniquement avec lui. En ce sens, il n'est donc pas inexact de considérer que « le fait que l'e-mail litigieux n'avait pas vocation à être connu du public et, en outre, n'était pas de nature à jeter l'opprobre sur la profession entière, tel qu'évoqué par sa défense, est indifférent ».

De même, il importe peu que les termes utilisés recouvrent une réalité non contestée ou non contestable dès lors que c'est la manière de l'exprimer qui est mise en cause. La position hiérarchique du requérant ne l'autorise pas davantage à s'exprimer moins respectueusement qu'un autre membre des services de police, une telle position pouvant au contraire être prise en compte par l'autorité quant au respect des devoirs qui lui incombent. Enfin, il ne précise pas l'élément du dossier dont la partie adverse n'aurait pas tenu compte et qui serait de nature à mettre en doute la réalité de la transgression disciplinaire.

Le premier moyen n'est donc pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe de proportionnalité, des principes généraux de bonne administration, et notamment les principes de motivation matérielle et de minutie, de

l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur, de l'insuffisance et de la contrariété dans les causes ou les motifs de fait ou de droit soutenant l'acte attaqué et de l'excès de pouvoir.

En une première branche, il soutient que la sanction litigieuse est manifestement disproportionnée. Il reproche à l'autorité disciplinaire supérieure de n'avoir pas pris en considération l'absence de publicité de la critique émise, le fait que le grief se limite à une seule locution considérée comme inappropriée dans le courriel litigieux, l'ancienneté et le caractère différent des antécédents disciplinaires, des évaluations positives durant toute sa carrière, l'absence de démenti du destinataire de sa critique, ses excuses réitérées et son absence d'opposition à une nouvelle affectation dans un souci d'apaisement. Il fait valoir que sa réaffectation est une rétrogradation dès lors qu'il passe d'une fonction de chef de brigade à celle d'adjoint de brigade dans un autre commissariat alors qu'il aurait pu être réaffecté comme chef de brigade puisque le poste de chef de brigade était vacant dans d'autres brigades, notamment dans la brigade 6 du « Com1 ». Il reproche au conseil de discipline et à l'autorité disciplinaire supérieure de n'en avoir pas tenu compte alors qu'il l'avait fait valoir. Il soutient que, n'ayant pas tenu compte de l'ensemble des éléments susvisés, l'autorité disciplinaire supérieure a agi comme aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait agi et a adopté une décision manifestement disproportionnée. En une seconde branche, il expose que l'autorité disciplinaire a considéré « qu'il se conçoit aisément qu'une critique excessive et non-fondée constitue une violation du devoir de réserve » sans toutefois motiver sa décision à cet égard. Il estime que la motivation ne permet pas de comprendre en quoi sa critique serait excessive et non-fondée, dès lors que l'autorité disciplinaire supérieure ne fait valoir aucun argument ou preuve démontrant le contraire. Il considère que la formulation susvisée est creuse et passe-partout, ce qui ne peut être considéré comme une motivation formelle adéquate. Il ajoute que l'inspecteur général de la police fédérale et de la police locale a constaté ce manquement et a considéré que « force est toutefois de constater, d'une part, que la transgression retenue se limite à cette seule phrase et que, d'autre part, même s'il est question d'une critique excessive et non-fondée (p.10.8), le dossier n'a été complété d'aucun élément permettant d'évaluer dans quelle mesure celle-ci aurait pu être qualifiée de diffamante ». Il rappelle les motifs qui ont conduit l'inspecteur général à considérer qu'un blâme serait approprié. Il reproche à l'autorité disciplinaire supérieure de n'avoir pas rencontré cet avis ni indiqué les raisons qui justifieraient que la sanction disciplinaire légère du blâme ne serait pas adéquate. Il soutient que l'acte attaqué ne lui permet pas de comprendre les raisons qui ont amené l'autorité à ne pas considérer la sanction légère du blâme comme étant proportionnée au cas d'espèce. Il en conclut que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé, viole le prescrit des articles 2 et 3

de la loi du 29 juillet 1991 précitée et l'obligation de motivation matérielle, et que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Dans son mémoire en réplique, sur la première branche, outre les arguments déjà avancés dans sa requête introductive et qu'il répète, il estime n'avoir pas du tout habitué ses collègues à des comportements inappropriés et travailler depuis des années au Com.2 en toute harmonie et à la grande satisfaction de sa direction et de ses collègues qui l'apprécient, dans leur grande majorité, pour la qualité de son travail, sa collégialité et son enthousiasme. Il ajoute que l'impression de son supérieur hiérarchique suivant lequel il serait rentré à nouveau dans une phase de révolte n'est pas établie, n'est pas pertinente et ne peut fonder l'acte attaqué. Il répète que le courriel litigieux n'est pas impulsif au motif que les questions posées sont relatives à des faits qui datent de plusieurs mois. Il réitère également que ceux-ci sont vrais et n'ont jamais été démentis. Il ajoute avoir fait valoir au cours de son audition par le conseil de discipline que le français n'est pas sa langue maternelle. Il soutient que des nuances qui sont évidentes à un francophone peuvent lui échapper. Sur la seconde branche, il se contente de reproduire sa requête introductive.

Dans son dernier mémoire, sur la première branche, il réitère ce qu'il a exposé dans ses précédents écrits de procédure, en précisant que l'argument selon lequel il éprouverait des difficultés à saisir les nuances de la langue française ne peut être considéré comme tardif et irrecevable, dès lors qu'il l'avait déjà soulevé lors de son audition par le conseil de discipline. Sur la seconde branche, il répète ce qu'il a déjà indiqué précédemment.

V.2. Appréciation des deux branches réunies du moyen

Les articles 4 et 5 de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police' disposent :

« Art. 4. Les sanctions disciplinaires légères sont :
1° l'avertissement;
2° le blâme.

Art. 5. Les sanctions disciplinaires lourdes sont :
1° la retenue de traitement;
2° la suspension par mesure disciplinaire de maximum trois mois;
3° la rétrogradation dans l'échelle de traitement;
4° la démission d'office;
5° la révocation. ».

Pour la détermination du taux d'une sanction disciplinaire, le principe de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre

les motifs de fait fondant la décision et son objet. Appliqué en matière disciplinaire, il implique que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée, et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. 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. 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 que s'il est tel qu'aucune autre autorité normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances, n'aurait raisonnablement pu prendre la même décision.

Par ailleurs, il ressort avant toute chose de l'examen du premier moyen que la motivation de l'acte attaqué expose à suffisance de droit les raisons pour lesquelles la partie adverse a jugé que le courriel du 4 février 2020 était inapproprié et constituait une critique excessive et infondée du requérant à l'égard de son supérieur hiérarchique. Il y a donc lieu de s'y référer.

Le requérant ne démontre, en outre, pas que la sanction qui lui a été infligée serait manifestement disproportionnée, ni que la partie adverse aurait omis de prendre certains de ses arguments en considération. Il ne peut se contenter de chercher à substituer son appréciation à celle de l'autorité, sans démontrer que l'erreur d'appréciation alléguée serait manifeste. Il apprécie la sanction disciplinaire qui lui a été infligée à l'aune de la seule locution litigieuse de son courriel du 4 février 2020, alors que la partie adverse expose, de manière précise et détaillée, les raisons pour lesquelles elle estime que ses antécédents disciplinaires sont en lien avec les propos présentement sanctionnés et doivent, dès lors, être pris en considération pour le choix de la sanction à lui infliger. L'acte attaqué relève ainsi ce qui suit :

- « Considérant que le 9 août 2012, l'inspecteur principal fut sanctionné d'une retenue de traitement de cinq pour cent pour une durée de deux mois pour "avoir perdu le contrôle de soi-même, en ayant giflé une collègue inspecteur en date du 12/04/2012, pendant une discussion sur les lieux de travail"; ces faits ayant donné lieu à une mutation par mesure d'ordre du commissariat 4 vers le service des lois sociales centralisées;
- Que le 10 janvier 2013, il fut de nouveau sanctionné lourdement par une retenue de traitement de cinq pour cent pour une durée deux mois laquelle fut exécutée par la prestation de quinze heures supplémentaires non-rémunérées, pour "avoir perdu le contrôle de soi-même, eu ayant, le 12/09/2008, volontairement fait des blessures ou portés des coups à une collègue commissaire, coups ayant causé une maladie ou une incapacité de travail personnel et pour lesquels il fut condamné à une peine d'emprisonnement de trois mois avec sursis";
- Que le 17 septembre 2015, il fut encore sanctionné par une suspension d'un mois pour "avoir à Bruxelles, le 10/03/2011, en sa qualité d'inspecteur principal d'une

zone de police locale, usé de violence sans motif légitime, envers [S. M.], dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions”;

Qu'à l'occasion de l'infliction de cette dernière sanction disciplinaire, laquelle fut prononcée après que l'inspecteur principal eut été reconnu coupable en degré d'appel pour ces faits de violence, le Collège de police souhaita souligner que “la Cour (avait) estim(é) qu'une mise en garde apparai(ssait) dès lors bien nécessaire afin d'inciter (Monsieur XXXX) à adopter en toute occasion l'altitude raisonnable et réfléchie que le citoyen est en droit d'attendre de tout policier [...] ».

Contrairement à ce que soutient le requérant, la partie adverse déduit de ces différents éléments « que les faits qui [l']occupent dénotent un manque de circonspection évident et caractéristique des comportements reprochés à Monsieur XXXX; que l'on peut considérer manifeste l'absence d'effet des sanctions de 2012, 2013 et 2015, lesquelles ne permirent pas à l'inspecteur principal de revoir son attitude afin de faire preuve de davantage de modération, de discrétion et de prudence attendues d'un policier, chef d'équipe de surcroît ». Partant, elle a décidé « qu'il ne semble pas acceptable qu'[elle laisse] semblable comportement se reproduire sans conséquence » et a, dès lors, eu égard au « degré de gravité certain que revêtent la transgression disciplinaire reprochée, mais aussi et surtout la circonstance que l'inspecteur principal XXXX ne sembla faire montre d'aucune prise de conscience de cette gravité ». Elle en a ainsi conclu que « seules les sanctions lourdes pourraient être envisagées afin de sanctionner adéquatement le comportement de l'inspecteur principal XXXX », soulignant en outre que :

« l'autorité disciplinaire essaya vainement par trois fois de rectifier le comportement problématique de l'inspecteur principal XXXX; que par deux fois la sanction de la retenue de traitement lui fut infligée; que confrontée à de nouveaux faits imputables à semblable manque de circonspection chez l'inspecteur principal, l'autorité dut recourir à la sanction de la suspension, qu'elle lui infligea alors pour une durée d'un mois;

Que ces sanctions ne semblent pas avoir été suffisantes afin que l'inspecteur principal prenne conscience de l'inacceptabilité de son comportement;

Qu'ainsi, semble-t-il aujourd'hui justifié que l'autorité, confrontée une nouvelle fois à semblable égarement, y réponde en haussant le taux de la sanction ».

La partie adverse relève encore que, si, dans son rapport introductif, la sanction disciplinaire lourde de la suspension pour une durée de trois mois a été envisagée, eu égard « au caractère relaps du comportement de l'inspecteur principal », elle a été sensible aux circonstances atténuantes invoquées par le conseil du requérant, lequel a exprimé des regrets et son souhait de présenter ses excuses auprès du commissaire B. V., a insisté sur le fait qu'il est policier depuis vingt-et-un ans, qu'il désire poursuivre sa mission d'aide à la population, en collaboration avec ses collègues, qu'il n'a bénéficié que d'évaluations positives durant toute sa carrière, et que, s'il « exerce avec plaisir ses fonctions actuelles, [il] serait disposé à exercer d'autres fonctions, ainsi qu'il en avait déjà fait part à l'autorité disciplinaire ». Elle a ainsi « estimé opportun de revenir sur la sanction disciplinaire lourde proposée dans

le rapport introductif et de n'envisager que la moindre des sanctions disciplinaires lourdes, à savoir la retenue de traitement » soulignant, de surcroît, par rapport aux possibilités offertes par l'article 11 de la loi du 13 mai 1999 précitée, qu'elle faisait sienne la recommandation du chef de corps qui, « compte tenu des circonstances atténuantes évoquées *supra* », a préconisé « une retenue de traitement de cinq pour cent pendant un mois, avec la possibilité, en cas d'accord de l'INPP XXXX, d'opérer cette sanction disciplinaire au moyen de prestations supplémentaires non rémunérées d'une durée de sept heures et demie ».

Eu égard à l'ensemble de ces considérations énoncées dans la motivation de l'acte attaqué, la sanction disciplinaire litigieuse n'est donc pas manifestement disproportionnée et est adéquatement motivée, contrairement à ce que soutient le requérant. En outre, le conseil de discipline lui-même a validé l'intégralité de ce raisonnement. L'acte attaqué rapporte, en ce sens et à juste titre, que cet organe consultatif « estime que quand bien même les antécédents disciplinaires du requérant ne sont pas de même nature que le fait ici reproché, lequel présente effectivement un caractère isolé, il n'en subsiste pas moins que le comportement reproché intervient après que l'intéressé a déjà été précédemment sanctionné pour des faits révélateurs de rapports à tout le moins conflictuels avec des collègues », que « cette circonstance, rapprochée du fait que le précité fait partie du cadre moyen amené à exercer de réelles responsabilités dans la chaîne hiérarchique, conduit le Conseil de discipline à considérer que la sanction de la retenue de traitement à un taux significatif de 5 % pendant un mois serait exactement proportionnée à la gravité de la transgression disciplinaire constatée », que « le Conseil de discipline est d'avis qu'une telle sanction reste en phase avec l'effet dissuasif recherché dans un contexte où il est essentiel que le requérant prenne définitivement la mesure du fait qu'il doit, dans l'intérêt du corps auquel il appartient, impérativement maîtriser son impulsivité dans ses relations professionnelles » et « qu'une sanction d'un degré inférieur ou supérieur serait, selon le Conseil de discipline, inappropriée à la lumière de toutes les circonstances de la cause et de la personnalité de l'intéressé dont les évaluations positives ainsi que les regrets ont également été pris en compte dans les variables utiles à sa détermination ». Dans cette mesure, le requérant ne peut prétendre qu'aucune autre autorité normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances, n'aurait pu avoir la même appréciation.

En outre, en reproduisant de la sorte ces justifications de l'avis du conseil de discipline et en se les appropriant, l'acte attaqué ne peut se voir reprocher de ne pas avoir rencontré les considérations que l'inspecteur général a formulées dans son rapport d'expertise déposé devant cette instance. Ce dernier y avait, en effet, estimé que « la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement

proposée par l'autorité disciplinaire supérieure n'est pas disproportionnée mais pourrait exceptionnellement être remplacée par une sanction légère » telle que le blâme. Il visait ainsi spécifiquement le caractère limité des propos reprochés au requérant, tant par leur ampleur que par le fait qu'ils n'étaient destinés qu'au seul commissaire B. V., le fait que le requérant ait exprimé des regrets et voulu présenter ses excuses à ce dernier et ses évaluations positives durant toute sa carrière. Or, par l'argumentation susmentionnée reproduite dans l'acte attaqué, le conseil de discipline a expressément rejeté cette proposition de l'inspecteur général, de telle sorte que, par référence à l'avis de cet organe et en tenant compte de ce qui a été relevé lors de l'examen du premier moyen quant à l'absence de publicité des propos litigieux, la sanction litigieuse est adéquatement motivée quant à ce. Il faut, en outre, noter que, par la prudence de ses propres termes, la position divergente de l'inspecteur général doit être relativisée puisqu'il a lui-même admis « qu'une sanction lourde pourrait se justifier par la nécessité de faire prendre conscience au requérant qu'un tel manque de respect ne peut être admis dans le chef d'un membre des services de police, membre du cadre moyen de surcroît ». En tout état de cause, il ne peut d'autant moins en inférer une erreur manifeste d'appréciation qu'elle est toute en nuance et permet une appréciation divergente telle que celle qui a finalement été retenue.

En ce qui concerne la proposition de réaffectation émanant du requérant, s'il a déjà été relevé que l'acte attaqué en a tenu compte au titre de circonstances atténuantes, sa thèse selon laquelle il s'agirait en réalité d'une rétrogradation est irrecevable, en ce que, comme il sera exposé dans le troisième moyen, la décision n'a pas été contestée devant le Conseil d'État et est donc devenue définitive. La partie adverse ne devait donc pas davantage avoir égard à cet argument. Quant à celui selon lequel il éprouverait des difficultés à saisir certaines nuances de la langue française, il est tardif et partant irrecevable, à défaut d'avoir été soulevé en termes de requête devant le Conseil d'État. Il n'est, en tout état de cause, pas étayé et n'est manifestement pas crédible à la lecture des courriels envoyés par le requérant et présents dans le dossier administratif.

En aucune de ses branches, le moyen n'est donc fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse du requérant

Le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 4 du Protocole n° 7 additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et 2 et

3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', des principes généraux de bonne administration et d'équitable procédure, en ce compris le principe du *non bis in idem*, de l'erreur, de l'insuffisance et de la contrariété dans les causes ou les motifs de fait et de droit soutenant l'acte attaqué, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Il fait valoir que le principe général de droit *non bis in idem*, l'article 14, § 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par les Nations unies, l'article 4 du Protocole n° 7 précité et les articles 50 et 54 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'opposent à ce qu'une personne soit sanctionnée deux fois pour les mêmes faits. Il en déduit qu'il ne peut être prévu à la fois des sanctions disciplinaires et administratives à caractère répressif pour un même fait sur la base des mêmes éléments constitutifs. Il rappelle qu'en l'espèce, le chef de corps l'a réaffecté par mesure d'ordre au service d'intervention du Com1 comme adjoint au chef de brigade. Il soutient que cette réaffectation est une sanction disciplinaire déguisée de rétrogradation dès lors qu'il est passé d'une fonction de chef de brigade à celle d'adjoint de brigade dans un autre commissariat. Il répète qu'il aurait pu être réaffecté comme chef de brigade notamment dans la brigade 6 de ce commissariat. Il affirme que cette mesure visait à le punir.

Dans son mémoire en réplique, le requérant se contente de reproduire les développements de sa requête.

Dans son dernier mémoire, il précise tout au plus que cette mesure a induit une perte financière.

VI.2. Appréciation

Le principe *non bis in idem* s'oppose à ce qu'une personne soit sanctionnée deux fois pour des faits identiques. Si, en matière pénale, cette interdiction est garantie, notamment par l'article 4 du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et l'article 14, § 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, elle résulte, en matière disciplinaire, d'un principe général de droit. Ce principe suppose que les deux mesures concernées revêtent un caractère disciplinaire, de telle sorte que l'intéressé est puni deux fois pour les mêmes faits. Lorsqu'une sanction disciplinaire succède à une mesure d'ordre, il ne peut être violé que si cette mesure peut, elle-même, être qualifiée de sanction disciplinaire déguisée. Le requérant doit, dans ce cas, démontrer l'intention de punir dans le chef de la partie adverse ou, à tout le

moins, de faire état de circonstance particulières qui révéleraient pareille intention punitive.

En l'espèce, il a déjà été souligné que le requérant n'a pas contesté la mesure d'ordre du chef de corps du 21 avril 2020 par laquelle il l'a réaffecté au service d'intervention du Com1 dans une fonction d'adjoint au chef de brigade. Cette mesure est, à présent, définitive et il ne peut ainsi soutenir que cette mesure serait d'une nature différente afin de faire invalider la sanction disciplinaire présentement attaquée sur la base du principe *non bis in idem* susvisé. Aussi et à la supposer établie, la circonstance que ce « dossier de mesure de réaffectation/rétrogradation [aurait] été joint au dossier disciplinaire dans le cadre de la procédure de recours diligentée contre la sanction disciplinaire attaquée » ne modifie pas la constatation qui précède. Cette mesure de réaffectation est demeurée inchangée et elle peut être uniquement conçue comme une mesure d'ordre et non une sanction disciplinaire déguisée. Partant, le requérant ne démontre pas que le principe général *non bis in idem* aurait été méconnu.

Le moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

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

VIII. Dépersonnalisation

Par un courrier du 18 octobre 2021, le requérant sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 'relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État', toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

PAR CES MOTIFS,

LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 3.

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 le 8 mars 2022 par la VIII^e chambre, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Frédéric Gosselin,	conseiller d'État,
Raphaël Born,	conseiller d'État,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux