

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 256.342 du 25 avril 2023

A. 238.324/VIII-12.151

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la zone de police 5342
Uccle – Watermael-Boitsfort – Auderghem,
ayant élu domicile chez
M^e Dominique LAGASSE, avocat,
chaussée de La Hulpe 187
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 février 2023, XXXX demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de la partie adverse de lui infliger la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office, qui lui a été notifiée par un courrier du 23 décembre 2022 » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 'déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État'.

Par une ordonnance du 30 mars 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 avril 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Ethel Despy, *loco* M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Séverine Perin, *loco* M^e Dominique Lagasse, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

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

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le requérant était inspecteur dans les services de la partie adverse.

2. Le 24 mai 2016, lors d'une soirée arrosée, une collègue A. B. lui confie son téléphone mobile en vue d'un appel. Il consulte, sans autorisation, la galerie photo de ce téléphone et reprend sur son propre téléphone une photo de cette collègue partiellement dénudée.

À des dates indéterminées entre cette date et le 28 novembre 2019, il a, sans l'accord d'A. B., montré cette photographie à plusieurs autres collègues et est à l'origine de la diffusion de celle-ci au sein de leur service.

3. Par un courrier daté du 4 mai 2021, réceptionné le 11 mai suivant, le procureur du Roi de Bruxelles informe le chef de corps de la partie adverse que son office a décidé de citer le requérant devant le tribunal correctionnel et précise qu'une audience est fixée le 26 mai 2021.

4. Le 12 mai 2021, ce chef de corps demande au procureur du Roi de l'autoriser à recevoir une copie des pièces complémentaires versées au dossier judiciaire, conformément à l'article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire et de l'informer dans le respect du secret de l'enquête de l'état d'avancement ou des suites réservées au dossier judiciaire.

5. Par un courrier daté du 3 juillet 2021 le chef de corps faisant fonction rappelle sa demande au procureur du Roi.

6. Le 5 juillet 2021, celui-ci l'informe que l'affaire a été remise à l'audience du 13 décembre 2021 et que la transmission d'une copie du dossier judiciaire lui semble prématurée.

7. Le 8 juillet 2021, le chef de corps faisant fonction charge J. S., consultante, de procéder à une enquête préalable à charge et à décharge sur les faits qui lui ont été rapportés par le procureur du Roi.

8. Le 9 juillet 2021, J. S. transmet son premier rapport intermédiaire au chef de corps, indiquant qu'en raison d'absences du requérant au mois de juillet, son audition est prévue le 2 août 2021.

9. Le 12 juillet 2021, le chef de corps faisant fonction informe le requérant qu'un dossier administratif est constitué à sa charge et que le délai de la prescription disciplinaire commencera à courir le jour où il aura été informé par l'autorité judiciaire qu'une décision judiciaire définitive aura été prononcée, que le dossier aura été classé sans suite ou que l'action publique sera éteinte.

10. Le requérant est entendu le 2 août 2021.

11. Le 9 août 2021, J. S. transmet son deuxième rapport intermédiaire au chef de corps, relatant l'audition.

Il en ressort en substance que le requérant a reconnu que les faits s'étaient déroulés en 2016, sans pour autant préciser leur nature et leurs conséquences, qu'il avait fait une « bêtise », qu'il assumerait entièrement et qui concernait sa collègue A. B. auprès de laquelle il s'était excusé.

12. Le 16 août 2021, le chef de corps confirme au requérant la décision du 12 juillet 2021.

13. Les 12 octobre 2021, 15 décembre 2021 et 22 février 2022, le chef de corps demande au procureur du Roi de lui transmettre une copie des pièces complémentaires versées au dossier judiciaire du requérant et de l'informer de l'état d'avancement ou des suites réservées au dossier judiciaire.

14. Le 26 avril 2022, la partie adverse adresse un courriel à un substitut du procureur du Roi indiquant avoir appris que le requérant avait été jugé le 10 janvier 2022 et demandant que le jugement lui soit communiqué officiellement.

15. Le 9 juin 2022, n'ayant pas reçu de réponse, la partie adverse réitère sa demande.

16. Le 16 juin 2022, elle reçoit du procureur du Roi la copie du jugement du 10 janvier 2022 du tribunal de première instance de Bruxelles, disant les préventions établies pour les faits exposés au point 2 ci-dessus et ordonnant la suspension simple du prononcé.

Ce jugement est devenu définitif.

17. Le 28 juin 2022, un rapport introductif est établi par l'autorité disciplinaire ordinaire, indiquant que les faits sont susceptibles d'entraîner une sanction disciplinaire lourde.

18. Étant saisi des faits par le chef de corps, autorité disciplinaire ordinaire du requérant, le collège de police, autorité disciplinaire supérieure, établit, le 14 juillet 2022, un rapport introductif envisageant la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office.

19. Le 17 août 2022, le requérant dépose un mémoire en défense.

20. Il est entendu le 23 août 2022.

21. Le 25 août 2022, le collège de police formule la proposition de sanction lourde de la démission d'office.

22. Le même jour, le requérant introduit un recours en reconsidération devant le conseil de discipline.

23. Le même jour encore, il est déplacé au service apostilles de la partie adverse.

24. Dans son rapport d'expertise du 24 octobre 2022, l'Inspecteur général de la police fédérale et de la police locale conclut que la sanction disciplinaire de la démission d'office n'est « manifestement pas disproportionnée ».

25. Le 18 novembre 2022, le requérant est entendu par le conseil de discipline.

26. Le 8 décembre 2022, le conseil de discipline rend son avis concluant que la transgression disciplinaire est de nature à valoir au requérant le prononcé de la démission d'office.

27. Le 23 décembre 2022, le collège de police inflige au requérant la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Moyen unique

V.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', de la contradiction et de l'insuffisance des motifs, de la violation du principe de motivation interne, du principe de proportionnalité et du principe de bonne administration, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation

Il expose que l'autorité a choisi la démission d'office en raison de la rupture du lien de confiance, bien qu'il ait pu continuer à exercer ses fonctions le temps de la procédure disciplinaire, que les faits soient anciens et que le tribunal correctionnel ait prononcé une suspension du prononcé afin de ne pas impacter sa carrière professionnelle.

Dans une première branche, il fait valoir que l'autorité doit motiver suffisamment et de manière cohérente son revirement d'attitude, lorsqu'elle sanctionne un agent de la démission d'office alors qu'il n'a pas été suspendu provisoirement.

Il relève que l'acte attaqué indique que vu l'organisation du service et ses différentes missions, tenant compte du nombre limité de membres du personnel, une mesure de suspension provisoire ou un déplacement dans un autre service serait de nature à perturber gravement le fonctionnement du service de police et que, de plus, l'adoption d'une mesure de suspension provisoire pourrait avoir pour effet de donner une publicité plus importante à ce dossier, ce qui est contraire à l'intérêt du service.

Il ajoute que l'acte attaqué considère également « que tout fonctionnaire de police doit pourtant faire preuve d'un comportement exemplaire ; que vous n'avez pas respecté cette obligation et vos actes sont de nature à entraîner une perte totale de confiance en vous de la part de vos collègues de travail et de votre hiérarchie, laquelle est pourtant indispensable dans vos missions et vos fonctions quotidiennes. Cette perte de confiance est donc de nature à porter atteinte au bon fonctionnement du service ».

Selon lui, cette motivation est contradictoire, inadéquate et insuffisante, car l'autorité se fonde sur une perte totale de confiance de la part des collègues et de sa hiérarchie, alors que la perte de confiance des collègues n'est pas démontrée et est contredite par l'absence de tout élément en ce sens dans le dossier, qu'il a continué à exercer ses fonctions depuis 2016, que ces faits n'étaient pas inconnus de ses collègues, puisque plusieurs d'entre eux étaient présents lors de la soirée litigieuse ou ont été amenés à témoigner dans le cadre de la procédure pénale.

Il soutient que les faits n'ont à aucun moment compromis l'intérêt du service ou rompu la confiance que lui portaient ses collègues et que la perte de confiance de la hiérarchie est démentie par l'attitude qu'elle a adoptée depuis la prise de connaissance des faits et ensuite de la décision judiciaire définitive, l'ayant laissé exercer normalement ses fonctions avant de changer totalement d'attitude à son égard par la démission d'office.

Il fait valoir que le laisser exercer ses fonctions s'apparente à un maintien de la confiance et que si son comportement, constaté par le juge pénal, était à ce point inconciliable avec la poursuite de l'exercice de fonctions policières, il revenait à l'autorité de constater que sa présence le temps de la procédure disciplinaire était incompatible avec l'intérêt du service, la confiance du public, de ses collègues et de sa hiérarchie étant ébranlée.

Il ajoute que la circonstance qu'une suspension provisoire ou un changement de service aurait pu perturber gravement le service ne peut justifier le revirement d'attitude de l'autorité, car cette circonstance est simplement affirmée et aucunement démontrée et qu'en outre, il s'agit d'une explication donnée *a posteriori*.

Il allègue que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre en quoi le prétendu risque de bouleversement du service en raison de son absence devait prévaloir sur le risque de laisser en service une personne ayant adopté un comportement diamétralement opposé aux valeurs de la police.

Enfin, il observe que la circonstance qu'une mesure de suspension

provisoire aurait pu avoir pour effet de donner une publicité plus importante au dossier n'est pas non plus démontrée et qu'à défaut de publicité particulière, il voit mal comment cette mesure aurait pu mettre davantage en lumière les faits qui lui étaient reprochés et dont ses collègues avaient par ailleurs parfaitement connaissance.

Il fait valoir à cet égard que le même raisonnement pourrait être tenu pour la démission d'office, car une telle décision bouleverse l'organisation du service et est de nature à attirer davantage l'attention sur les faits. À la lecture de l'acte attaqué, il ne peut comprendre pourquoi de telles conséquences seraient maintenant admissibles alors qu'elles ne l'étaient pas auparavant. Il indique que l'autorité ne pourrait à cet égard se prévaloir de la présomption d'innocence disciplinaire dont il bénéficiait puisqu'elle n'ignorait en effet pas être tenue par le constat posé par le juge judiciaire.

Dans une seconde branche, il allègue ce qui suit :

- « La sanction disciplinaire apparaît comme manifestement disproportionnée et non suffisamment et adéquatement motivée compte tenu des circonstances de l'espèce et plus précisément :
 - De la circonstance [qu'il] n'a pas été suspendu provisoirement, ce qui dément la gravité des faits et la rupture de confiance qui en découle selon l'autorité. Il a déjà été exposé en quoi la motivation de l'autorité à propos de l'absence de suspension provisoire n'était pas admissible ou suffisante.
 - De la circonstance que les faits remontent à 2016 (jusque 2019 pour certains) et constituent une erreur de jeunesse [qu'il] n'a pas réitérée. La motivation n'aborde pas cette circonstance.
 - Des circonstances dans lesquelles se sont déroulés les faits de *hacking*. La motivation se limite, à ce propos, à ce qui suit : "un fonctionnaire de police capable de commettre les faits vous reprochés et pour lesquels vous avez été jugé sont de ce fait à ce point indigne de la confiance de l'institution qui [...] [sic] l'autorité publique et révèlent l'existence d'un mépris total pour les fonctions officielles dont il est investi. Ni la suspension simple du prononcé de la condamnation prononcée par le juge pénal ni la prétendue absence de vouloir nuire ou le contexte de la soirée arrosée ne modifient en rien ce constat. D'ailleurs, il est à préciser que les faits vous reprochés ne se limitent pas à une seule soirée mais se situent entre le 24 mai 2016 et le 28 novembre 2019". Cette motivation ne permet pas de comprendre la raison pour laquelle le fait que les faits litigieux trouvent leur origine dans une soirée arrosée ne peut être admise au titre de circonstance atténuante.
 - De la circonstance que le juge pénal a ordonné une suspension du prononcé afin, précisément, d'éviter que [sa] carrière [...] pâtisse de cette erreur de jeunesse. La motivation précitée au tiret précédent ne permet pas de comprendre pourquoi l'autorité ne peut prendre [en] considération la volonté du juge pénal de ne pas [le] déclasser [...] et pourquoi la suspension du prononcé ne peut être admise, non pas pour renoncer aux poursuites, mais simplement au titre [de] circonstance atténuante, afin de faire choix d'une sanction moins lourde que la démission d'office.

Il résulte de ce qui précède que le choix de la sanction n'est pas suffisamment ou adéquatement motivé, que celle-ci est manifestement disproportionnée et procède d'une erreur manifeste d'appréciation ».

V.2. Appréciation

V.2.1. Première branche

Il est de jurisprudence constante que ce n'est pas parce qu'il n'a pas fait l'objet d'une mesure de suspension préventive ou qu'il n'a pas été écarté de son service qu'une sanction disciplinaire lourde ne peut être infligée à un agent, dès lors que la suspension préventive et la sanction disciplinaire constituent des mesures autonomes et qu'elles ne poursuivent pas le même objet, le prononcé d'une sanction disciplinaire, fût-elle lourde, n'étant nullement subordonné à une suspension préventive préalable, celle-ci devant être justifiée par l'intérêt du service.

En outre, contrairement à ce que soutient le requérant, l'absence de suspension préventive ne trahit aucune contradiction dans l'attitude de la partie adverse.

En effet, il y a tout d'abord lieu de relever que, même si la partie adverse a été informée le 11 mai 2021 d'une procédure pénale à son encontre, il ne ressort pas du dossier administratif qu'elle aurait eu des indications précises quant aux faits avant d'avoir reçu copie du jugement, le 16 juin 2022, puisque lors de son audition dans le cadre de l'enquête préalable le 2 août 2021, le requérant s'est limité à évoquer la commission d'une « bêtise », sans préciser davantage celle-ci. En l'absence d'une connaissance des faits, la partie adverse a pu considérer que la seule circonstance que le requérant soit cité devant le tribunal correctionnel par le ministère public ne suffisait pas à rendre sa présence incompatible avec le service.

Ensuite, lorsque la partie adverse a eu une information complète des faits, soit lorsqu'elle a reçu, le 16 juin 2022, copie du jugement du 10 janvier 2022 ayant jugé les préventions à charge du requérant établies, elle a, sans tarder, initié et diligenté la procédure disciplinaire et envisagé la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office. Elle a pu simultanément estimer que, durant la procédure, sa présence dans le service n'était pas incompatible avec l'intérêt de celui-ci, ce qui n'est nullement contradictoire, puisque, d'une part, la loi ne prévoit pas qu'une proposition de sanction disciplinaire de démission d'office doive nécessairement s'accompagner d'une mesure d'ordre de suspension provisoire, et que, d'autre part, estimer que les actes d'un agent entraînent une rupture de confiance de l'autorité à son égard et justifient une proposition de sanction de démission d'office n'implique pas nécessairement que cet agent ne puisse rester en fonction pendant la durée de la procédure si celle-ci est diligentée, ce qui est le cas en l'espèce.

Enfin, même à supposer qu'il aurait été plus cohérent de suspendre provisoirement le requérant si l'on estimait qu'il ne méritait plus la confiance, une

telle considération ne suffit pas à rendre irrégulière la décision prise *in fine*, de le démettre d'office.

La première branche n'est pas fondée.

V.2.2. *Seconde branche*

Le principe général de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable 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 et en tenant compte 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.

Par ailleurs, 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, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, 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, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs. Quant à la motivation d'une sanction disciplinaire, elle 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, sans exiger que l'autorité ne motive son choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées.

Pour rappel, les faits suivants sont établis à l'encontre du requérant : le 24 mai 2016, lors d'une soirée arrosée, une collègue A. B. lui confie son téléphone mobile en vue d'un appel ; il consulte, sans autorisation, la galerie photo de ce

téléphone et reprend sur son propre téléphone une photo de cette collègue partiellement dénudée ; à des dates indéterminées entre cette date et le 28 novembre 2019, il a, sans l'accord d'A. B., montré cette photographie à plusieurs autres collègues et est à l'origine de la diffusion de celle-ci au sein de leur service.

L'acte attaqué motive longuement et précisément les raisons pour lesquelles la partie adverse estime que de tels faits de la part d'un inspecteur de police justifient la sanction disciplinaire de la démission d'office. Le conseil de discipline et l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale arrivent au même constat.

Prima facie, il n'apparaît pas que les éléments avancés par le requérant démontrent que l'acte attaqué viole les dispositions visées au moyen.

En effet, outre ce qui a déjà été indiqué dans l'appréciation de la première branche, la partie adverse a pu considérer que la démission disciplinaire était justifiée pour des faits qui, contrairement à ce que soutient le requérant, ne sont pas des faits se limitant à une erreur de jeunesse au cours d'une « soirée arrosée » puisque la communication à des tiers de la photo partiellement dénudée de la collègue a été poursuivie bien au-delà de ladite soirée. L'état du requérant au cours de cette soirée ne constitue donc en aucun cas une circonstance atténuante dont la partie adverse aurait dû impérativement tenir compte.

Par ailleurs, le fait que le requérant a obtenu la suspension du prononcé ne rend pas pour autant cette sanction disciplinaire disproportionnée, les procédures pénales et les procédures disciplinaires poursuivant des finalités distinctes et l'autorité disciplinaire n'étant tenue par la décision du juge pénal que sur le plan de l'établissement des faits et de leur imputabilité à l'agent poursuivi. Contrairement à ce que soutient le requérant, cette suspension du prononcé ne constitue pas une circonstance atténuante dont l'autorité disciplinaire devrait nécessairement tenir compte dans le choix de la sanction.

Le moyen n'est sérieux en aucune de ses branches.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

PAR CES MOTIFS,

LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre
siégeant en référé, le 25 avril 2023, par :

Luc Detroux,	président de chambre,
Florence Van Hove,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux