

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

A R R Ê T

n° 256.764 du 13 juin 2023

A. 238.607/VIII-12.182

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

contre :

la zone de police 5313 « LESSE ET LHOMME »,
représentée par son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^{es} Barbara ROUARD et
Olivier BARTHELEMY, avocats,
rue Barré 32
5500 Dinant.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 mars 2023, Philippe Massez demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision de la partie adverse du 11 janvier 2023 de lui infliger la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office » et, d'autre part, l'annulation de la 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 28 avril 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 juin 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Victorine Nagels, *loco* M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Olivier Barthelemy, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus 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. Avant l'adoption de l'acte attaqué, le requérant était premier inspecteur de police au sein de la partie adverse.

2. Le 1^{er} février 2022, le chef de corps rédige un rapport d'information relatant le comportement du requérant à la date du 20 janvier 2022.

3. Le 23 février 2022, le collège de police, en sa qualité d'autorité disciplinaire supérieure, décide de se saisir directement des faits et de désigner un enquêteur préalable pour instruire les faits à charge et à décharge de cet agent.

4. Le 28 mars 2022, l'enquêteur préalable dépose son rapport.

5. Le 5 mai 2022, le collège de police notifie un rapport introductif au requérant, aux termes duquel il envisage de lui infliger la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office et de le convoquer à une audition disciplinaire fixée à la date du 7 juin 2022.

Il résulte de ce rapport notamment que :

« 3. Exposé des faits

En date du 20 janvier 2022, votre chef de service, l'INPP M.N. vous aurait demandé de vous rendre à Han/Lesse afin de solliciter l'audition de Mr Y.W. dans le cadre d'un dossier de suspicion de fraude sociale en cause de Mme A.S., sa voisine. En outre, vous auriez été chargé du changement de domicile de Mme C.M.

Vous auriez quitté le commissariat de police de Rochefort vers 17h15 – 17h30 en véhicule de service pour vous rendre à Han/Lesse.

Vous vous seriez d'abord rendu chez Mme C.M. pour effectuer son changement de domicile, mais cette dernière aurait été absente. Ensuite vous vous seriez rendu chez Mr Y.W. vers 19h.

Au domicile de Mr Y.W., vous auriez consommé 4 ou 5 petits verres de Whisky en sa compagnie.

Vous n'auriez pas été porteur du masque pour la protection du Covid-19 lorsque vous étiez chez Mr Y.W.

À un moment donné vous seriez sorti de l'habitation pour prendre l'air quelques instants et vous seriez tombé. Le nommé C.W., qui passait par là, a déclaré qu'il pensait qu'un policier s'était fait tirer dessus. Il se serait approché et vous aurait aidé, avec Mr Y.W., à vous faire rentrer dans la maison, à vous faire asseoir et à vous faire boire du café ou de l'eau.

À un moment donné vous auriez ôté votre ceinturon avec l'arme de service. Vous l'auriez retiré car vous deviez vous rendre aux toilettes. Mr Y.W. déclare qu'il a profité de ce moment pour mettre l'arme en sécurité. Mr C.W. a lui déclaré que c'est après vous avoir aidé à réintégrer le domicile de Mr Y.W, que celui-ci a pris votre arme pour la mettre en sécurité.

Pendant que vous étiez attablé avec Mr Y.W. et Mr C.W., ces derniers auraient discuté ensemble de la manière de vous aider, en ramenant la voiture de service au commissariat et vous, à votre domicile.

D'après les déclarations recueillies, l'information à nos services serait parvenue de la manière suivante :

- Mme A.S. contacte l'INP M.M. sur son GSM,
- L'INP M.M. contacte l'OPJ de garde, l'INPP P.S.,
- L'OPJ de garde contacte la Pmob 21/07 composée des INP S.T. et C.L,
- L'équipe prévue de contrôle circulation composée des INP G.C. et R.J. vient d'initiative en renfort,
- Le 1INPP J-M. D les accompagne et informe à 21h23 le Chef de corps des faits qui, de garde OPA, décide de revenir au commissariat.

Vers 21h15 deux équipes de notre zone de police arrivent sur les lieux sous la direction du 1INPP J-M D. À ce moment-là, vous déclarez que vous commencez un peu à reprendre vos esprits. La première équipe est l'équipe de permanence mobile 21/07 et la seconde, celle qui a effectué un contrôle circulation. Les policiers intervenants constatent la présence d'un véhicule de police à proximité du domicile de Mr Y.W. L'INP S.T. va frapper à la porte de celui-ci, et quand il vient ouvrir, les policiers constatent votre présence et celle de Mr C.W. dans la maison. Ils constatent à ce moment que vous n'êtes pas porteur de votre ceinturon et du masque "covid".

À la demande de vos collègues, vous les auriez rejoints à l'extérieur. Alors que vous vous seriez retrouvé entouré de vos collègues, Mr Y.W. serait également sorti et aurait semblé vouloir se mêler de l'intervention. Il lui aurait été demandé fermement de rentrer chez lui, et c'est à ce moment-là que vous vous seriez quelque peu énervé en vous mettant en garde, poings levés, face à l'INP S.T. en disant qu'il ne fallait pas toucher à votre ami para-commando. Vous vous seriez rapidement calmé.

[...]

5. Établissement et imputabilité des faits

Vu les éléments de fait contenus dans le dossier,

- Attendu les rapports du Chef de corps et du 1INPP J-M. D., les déclarations des témoins et le résultat du test haleine positif ;
- Attendu que vous reconnaissez avoir consommé des boissons alcoolisées pendant votre service et que cela est confirmé par l’audition de Mr Y.W. et le résultat du test haleine ;
- Attendu que vous reconnaissez que vous ne portiez pas de masque “Covid” lorsque vous vous trouviez chez Mr Y.W. Cela est confirmé par les policiers intervenants ;
- Attendu que vous reconnaissez être sorti de l’habitation de Mr Y. W., et être tombé par terre. Cela est confirmé par les déclarations de Mr Y.W., C.W. et Mme A.S. ;
- Attendu que vous reconnaissiez que vous n’étiez pas porteur de votre ceinturon et de votre arme de service au domicile de Mr Y.W. et que cela est confirmé par l’audition de ce dernier, par Mr C.W. et par les policiers intervenants ;
- Attendu que vous reconnaissez avoir eu une attitude agressive envers vos collègues et que cela est confirmé par les policiers intervenants ;
- Attendu que vous reconnaissez avoir eu une attitude provocante envers votre Chef de corps et que cela est confirmé par le 1INPP J-M. D. et les INP S.T. et C.L. ;
- Attendu que vous n’étiez manifestement pas en état de reprendre le volant de votre véhicule de service et que vous reconnaissez qu’il était convenu entre MM Y.W. et C.W. qu’ils allaient ramener le véhicule de police au commissariat et vous à votre domicile ;

Dans le cadre d’une présomption raisonnable de l’existence des faits, de leur imputabilité et de leur caractère disciplinaire, j’estime que les faits au point 3 peuvent être établis et être imputés.

[...]

8. Sanction disciplinaire envisagée

Vu les dispositions de la loi disciplinaire, notamment les articles 2, 3, 4/5, 38 et 38bis ;

Vu que dans le cadre d’une présomption raisonnable de l’existence des faits, de leur imputabilité et de leur caractère disciplinaire, j’estime que les faits visés au point 3 peuvent être établis et être imputés ;

Attendu qu’un tel comportement, pour autant qu’établi et imputable, ne peut en aucun cas être toléré dans le chef d’un membre du personnel des services de police dont il est légitime d’attendre qu’il respecte les prescrits légaux ;

[...]

Attendu que les faits retenus à votre charge portent gravement atteinte à la dignité de la fonction de police et sont en totale contradiction avec le comportement minimal qu’on est en droit d’attendre d’un membre du personnel des services de police ;

Attendu qu’en agissant comme vous l’avez fait, en partie sur la voie publique, vous avez gravement porté atteinte à la confiance que le public peut avoir envers la police ; que le comportement reproché ne correspond assurément pas à ce que les citoyens et les autorités attendent d’un fonctionnaire de police ;

Attendu que les faits nuisent à l’image de la police aux yeux des autorités, des policiers de la zone de police locale ainsi que des citoyens impliqués ;

[...]

Attendu que vous avez fait montre d'un manque total de respect de vos obligations professionnelles et de la dignité de la fonction ; que pareil comportement est totalement inexcusable ;

[...]

Attendu que vous avez manifestement commis des faits d'une extrême gravité qui ne peuvent qu'entraîner l'indignation des autorités hiérarchiques et administratives, lesquelles sont en droit de ne plus vous accorder aucune confiance ;

Qu'en conséquence il y a lieu de sanctionner la transgression disciplinaire telle que qualifiée au point 6 avec la rigueur et l'adéquation qui s'imposent ; que pour réprimer cette transgression disciplinaire, l'autorité disciplinaire se doit de proclamer à l'égard du membre du personnel concerné la sanction la plus adaptée afin de lui faire prendre conscience des conséquences néfastes d'un tel comportement ;

[...]

Attendu que votre comportement est de nature à soulever la question de la confiance que pourraient avoir les autorités et les collaborateurs mais aussi la population à l'égard d'un fonctionnaire de police ayant produit de tels actes ; que dans ce cas, votre présence au sein de tout service de police semble inconcevable ;

Que vu les sanctions disciplinaires déjà prononcées et la rupture totale de confiance entre vous et votre hiérarchie ;

Que j'estime toutefois qu'une évaluation satisfaisante est de nature à constituer une circonstance atténuante permettant d'éviter les conséquences statutaires liées à la sanction disciplinaire la plus lourde, à savoir la révocation ;

Vu ce qui précède,

En ma qualité d'autorité disciplinaire supérieure, je constitue un dossier disciplinaire pour les faits repris au point 3, et j'envisage d'infliger pour ces derniers, la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office ».

La délibération du collège de police du 28 avril 2022 qui approuve ce rapport introductif mentionne notamment ce qui suit à son sujet :

« [...]

Attendu le projet de rapport introductif rédigé par le 1CP [M.M.] ;

Considérant que les faits repris au point 3 du projet de rapport introductif peuvent être considérés comme établis de par les résultats du test haleine, les constatations effectuées, les auditions effectuées et par les aveux de l'intéressé ;

Considérant que les faits peuvent être imputés à l'INP MASSEZ ;

Considérant que les faits peuvent constituer des transgressions disciplinaires ;

Considérant l'évaluation satisfaisante ;

Par ces motifs ;

En notre qualité d'autorité disciplinaire supérieure ;

À la majorité absolue des voix

Décide d'approuver et suivre le projet de rapport introductif rédigé par 1CP [M.M.] et de proposer d'infliger à l'INP MASSEZ la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office ».

5. Le 3 juin 2022, le défenseur syndical du requérant envoie un mémoire de défense au nom de ce dernier à la partie adverse.

6. Le 7 juin 2022, le collège de police entend le requérant et son défenseur syndical.

Une copie du procès-verbal d'audition leur est remise.

7. Le 16 juin 2022, le collège de police propose la sanction lourde de la démission d'office.

8. Le 21 juin 2022, le requérant introduit une requête en reconsidération auprès du conseil de discipline.

9. Le 27 juin 2022, il est convoqué à l'audience du 22 août 2022, devant cette instance.

10. Le 22 août 2022, a lieu l'audience devant le conseil de discipline. Celui-ci décide de mettre l'affaire en continuation à l'audience du 20 octobre 2022, en demandant que des devoirs complémentaires soient effectués pour le 3 octobre 2022 et que l'Inspecteur général de la police fédérale et de la police locale dépose son rapport d'expertise pour le 17 octobre suivant.

11. Le 14 octobre 2022, ledit rapport d'expertise est déposé. Ce document en conclut que « la sanction disciplinaire de la démission d'office n'est manifestement pas disproportionnée ».

12. Après plusieurs remises, l'audience devant le conseil de discipline a lieu le 8 décembre 2022.

13. Le 16 décembre 2022, le conseil de discipline rend un avis aux termes duquel il estime que les faits sont établis et imputables au requérant, et que si leur qualification disciplinaire doit être modifiée, ils justifient la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office.

14. Le 11 janvier 2023, le collège de police lui inflige 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 du requérant

Le requérant prend un moyen unique de la violation de la présomption d'innocence et du principe d'impartialité.

Il déduit de la délibération approuvant le projet de rapport introductif, d'une part, et de ce projet, d'autre part, que l'autorité estime déjà, à l'entame de la procédure disciplinaire, que les faits sont établis, qu'ils constituent une transgression disciplinaire, que son comportement est inexcusable, que la confiance est rompue et qu'il est inconcevable qu'il puisse continuer à exercer des fonctions de policier. Il relève, en outre, que l'autorité propose déjà la sanction de la démission d'office, avant même de l'avoir entendu. Il en conclut qu'elle manque ainsi de retenue et d'objectivité et qu'il ressort des deux actes qu'elle s'est déjà forgé une opinion sur sa culpabilité.

V.2. Appréciation

Selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, le principe général d'impartialité, qui est d'ordre public, implique que les personnes ou les organes collégiaux appelés à intervenir dans une décision relative à un agent examinent la situation de manière objective, sans préjugés ni idées préconçues. Il s'applique à tout organe de l'administration active, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis ou une proposition de décision. Il suffit, pour qu'il soit violé, qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez l'agent un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. Il y a lieu en outre de distinguer l'impartialité subjective, qui s'apprécie

au regard du comportement personnel d'un acteur de la procédure administrative et au regard de l'intérêt personnel que ce dernier pourrait avoir quant à l'issue de la procédure, et l'impartialité objective, qui exige que la procédure présente suffisamment de garanties pour exclure des appréhensions légitimes à l'égard de l'autorité elle-même. À cet égard, ce principe ne s'applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active. Par ailleurs, l'impartialité d'un organe collégial ne peut être mise en cause que si, d'une part, des faits précis qui font planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres de ce collège peuvent être légalement constatés et que, d'autre part, il ressort des circonstances que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège.

En vertu de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police', l'autorité disciplinaire qui constate ou acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer une transgression disciplinaire rédige, après avoir éventuellement ordonné une enquête, un rapport introductif (articles 32 et 38) qui contient notamment l'ensemble des faits mis à charge, le fait qu'un dossier disciplinaire est constitué, qu'une sanction disciplinaire est envisagée et quelle sanction l'autorité disciplinaire envisage.

Ce rapport introductif constitue une pièce essentielle dès lors qu'il est l'élément déclencheur de la procédure disciplinaire et qu'il doit contenir les données objectives utiles au sujet des faits commis et de leur qualification disciplinaire, afin de permettre à l'autorité de statuer en connaissance de cause et à l'agent poursuivi de se défendre. L'autorité doit, à cette occasion, s'exprimer de manière neutre et objective, sans parti pris, et ne pas donner le sentiment, dans le chef de l'agent, que, quels que soient les moyens de défense qu'il pourrait faire valoir à l'occasion de la procédure disciplinaire, la décision que l'autorité prendra est déjà arrêtée.

Cela ne signifie, toutefois, pas que le défaut d'impartialité résulterait de la circonstance que le rapport introductif tiendrait les faits pour établis et imputables à l'agent, contiendrait une appréciation quant à leur gravité et exposerait les raisons pour lesquelles l'auteur du rapport estime que l'agent mérite, compte tenu des circonstances, une sanction disciplinaire lourde. En outre, dès lors que le rapport introductif doit indiquer la sanction disciplinaire que l'autorité disciplinaire envisage, celle-ci ne peut encourir un reproche de partialité pour le seul motif qu'elle exposerait, dans son rapport introductif, les raisons qui justifient, selon elle, la sanction disciplinaire qu'elle envisage.

En l'espèce, si le point n° 3 du rapport introductif, intitulé « Exposé des faits », a été rédigé selon le mode conditionnel, avec la prudence requise, son point

n° 5, intitulé « Établissement et imputabilité des faits », expose en outre que le requérant a reconnu l'ensemble des faits qui lui étaient reprochés, s'agissant de la circonstance d'avoir consommé des boissons alcoolisées pendant son service, de ne pas avoir porté de masque « Covid » lorsque il se trouvait chez Y.W., d'être sorti de l'habitation de ce dernier et d'être tombé par terre, de ne pas être porteur de son ceinturon et de son arme de service au domicile de Y.W. et d'avoir eu des attitudes « agressive » envers ses collègues et « provocante » envers son chef de corps. Il résulte également de ce point n° 5 que chacun de ces éléments a été confirmé par des déclarations de témoins, dont de nombreux policiers intervenants, ainsi que par le test haleine, le requérant ne contestant la matérialité d'aucun d'eux, y compris à l'appui du présent recours.

Dans ces conditions et sous peine de donner une portée excessivement formaliste au principe d'impartialité, il ne peut être déduit de la phrase du même rapport introductif selon laquelle « dans le cadre d'une présomption raisonnable de l'existence des faits, de leur imputabilité et de leur caractère disciplinaire, [l'auteur dudit rapport] estime que les faits au point 3 peuvent être établis et être imputés », qu'elle témoignerait d'un manque d'impartialité de l'auteur dudit rapport introductif. Le même constat s'impose à propos de la délibération du 28 avril 2022 qui approuve le rapport introductif litigieux.

Il en va d'autant plus ainsi que l'ensemble de ces considérations prennent appui sur l'enquête préalable dont l'objectivité n'a, par ailleurs et à aucun moment, été remise en cause par le requérant. Cette enquête préalable a été menée à charge et à décharge, en procédant à l'audition de pas moins de dix témoins et en recueillant les propos d'une onzième personne, le tout dans un délai d'environ un mois. De tels éléments ont aussi pu conduire le collège de police à présenter les faits imputés au requérant de la manière susvisée, sans que cet élément puisse raisonnablement être reproché à ladite autorité.

Enfin, bien que tenue, en toute circonstance, à un devoir de neutralité et d'objectivité mais devant, dans le même temps, indiquer la sanction disciplinaire qu'elle envisage, l'autorité disciplinaire ne peut se voir reprocher un manque d'impartialité lorsqu'en préconisant la démission d'office, elle précise au préalable que les faits en cause sont spécialement graves et, dès lors, de nature à rompre la confiance avec l'agent concerné. Cet agent n'est que d'autant mieux informé des intentions de cette autorité disciplinaire et peut, par conséquent, se défendre de manière plus poussée sur cette question.

Dans le cas présent, les termes utilisés à l'appui du point n° 8, intitulé « Sanction disciplinaire envisagée », n'empêchent d'ailleurs pas qu'ils demeurent

précédés, au troisième alinéa de ce point, par la condition préalable que le comportement reproché au requérant soit « établi et imputable ».

Le moyen unique n'est pas sérieux.

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 13 juin 2023, par :

Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Raphaël Born