CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 259.886 du 28 mai 2024

A. 238.607/VIII-12.182

En cause : **P. M.**,
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 collège de police,
ayant élu domicile chez
M^es Barbara ROUARD, Olivier BARTHELEMY
et Guillaume BARTEHELEMY, avocats,
rue Barré 32
5500 Dinant.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 mars 2023, la partie requérante 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

Un arrêt n° 256.764 du 13 juin 2023 a rejeté la demande de suspension. (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.764). Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section 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 23 avril 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 mai 2024.

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

M^e^ Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Yvonne Tilquin, *loco* M^es^ Barbara Rouard, Olivier Barthélémy et Guillaume Barthélémy, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 256.764.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse du requérant

IV.1.1. La requête

Le moyen est pris « de la violation de la présomption d'innocence et du principe d'impartialité ».

Le requérant expose que le rapport introductif et la délibération d'adoption de celui-ci tiennent les faits et transgressions disciplinaires pour établis,

constatent déjà une rupture de la confiance et « proposent » la sanction de la démission d'office. Il rappelle la portée du principe d'impartialité et ajoute que « le principe de présomption d'annonce » (*sic*) implique de ne pas préjuger. Il cite un arrêt n° 251.642 du 28 septembre 2021. Selon lui, il ressort de la délibération approuvant le projet de rapport introductif et de ce projet 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 que l'autorité propose d'ores et déjà la sanction de la démission d'office, avant même de l'avoir entendu, qu'elle manque donc de retenue et d'objectivité, et qu'il ressort clairement de ces deux actes qu'elle s'est déjà forgé une opinion sur sa culpabilité.

IV.1.2.Le mémoire en réplique

Le requérant indique que depuis l'arrêt précité rejetant sa demande de suspension, sa situation s'empire de semaines en semaines, qu'il est toujours au chômage et qu'il rencontre d'importantes difficultés pour subvenir à ses besoins et à ceux de ses proches. Il relève que le rapport de l'auditeur rendu dans le cadre du référé se fondait sur un arrêt n° 253.453 du 1er avril 2022 pour conclure au rejet de la demande de suspension. Il analyse cet arrêt et le rapport introductif auquel il est renvoyé dans cette affaire, et estime qu'« il n'est pas contesté que ces propos sont effectivement similaires à ceux mentionnés » dans le rapport introductif qui le concerne et qu'il cite. Poursuivant l'analyse de cet arrêt, il constate que « l'autorité a remédié à la violation du principe d'impartialité puisque les signataires du rapport introductif "litigieux" ne sont pas ceux qui ont adopté la sanction [et que] les autorités ont tenu compte du caractère litigieux des propos mentionnés dans le rapport et s'en sont écartés en proposant une sanction moins lourde ».

Il relève qu'en l'espèce, le rapport introductif est émis par le collège de police composé de quatre membres (H. L., C. M., P. J. et D. F.) , et que l'acte attaqué est pris par le même collège composé de H. L., J. D., M. M. et D. F. de sorte que « la moitié des membres ayant pris la décision contestée ont bel et bien été influencés par les propos litigieux mentionnés dans rapport introductif ». Il ajoute que la partie adverse « ne s'est en rien départie du contenu du rapport introductif partial qui proposait la sanction de la démission d'office ». Il considère que même à supposer que l'arrêt précité soit « parfaitement transposable » en l'espèce, il démontre « l'incidence de la violation du principe d'impartialité auquel l'autorité n'a pas remédié ».

Il cite le rapport introductif le concernant ainsi que, à nouveau, l'arrêt n° 251.642, et conclut qu'il « découle de ce qui précède que le présent rapport introductif met en exergue le parti pris de l'autorité à [son] égard et est donc constitutif d'une violation du principe d'impartialité et de la présomption d'innocence.

Il soutient que, contrairement à ce qui est indiqué dans l'arrêt n° 256.764, il ressort de son mémoire en défense du 24 mai 2022, qu'il cite, qu'il formule effectivement des critiques à l'encontre de l'enquête préalable qui ne prend en compte que les éléments à charge.

Il fait encore valoir que depuis le début de la procédure, il se prévaut de la violation du principe d'impartialité et de la présomption d'innocence. Il cite des articles de presse qu'il joint à son mémoire en réplique et dont il déduit que « ces sorties médiatiques sont symptomatiques de l'attitude de la partie adverse, qui, depuis le début de la procédure n'a aucun égard pour la présomption d'innocence ». Il expose que ces nombreux articles datent du début du mois d'août 2023 alors qu'il a informé la partie adverse qu'il sollicitait la poursuite de la procédure dès le 29 juin 2023, l'informant de la sorte qu'il « maintient ses critiques à l'égard de la décision attaquée ». Il indique : « l'arrêt [du] Conseil [d'État] n'a pas définitivement tranché la question de la légalité de la décision attaquée, mais a uniquement statué *prima facie*. Partant, il y a donc lieu de considérer que la procédure à l'encontre de cette décision est toujours pendante. Il est particulièrement révélateur de constater, qu'en cours de procédure, alors même [qu'il] se prévaut de la violation du principe d'impartialité et de la présomption d'innocence, la partie adverse fait fi de la procédure en annulation actuellement pendante pour incriminer le requérant ». Il déduit des articles de presse auxquels il renvoie que la partie adverse manifeste son mépris à son encontre « et signale avant même la réception du mémoire en réplique que nonobstant le sort de la procédure en annulation, la Zone de police ne reviendra pas sur sa décision de le sanctionner ».

Il ajoute qu'en cas de rejet de sa demande d'annulation, il sera contraint de se réorienter, que ces articles permettent de l'identifier, que depuis leur diffusion, il a été sollicité à plusieurs reprises par des tiers pour s'expliquer sur les faits et qu'en entachant ainsi sa réputation « alors même que la sanction n'est pas encore définitive, la partie adverse méconnaît encore la présomption d'innocence et le principe d'impartialité ». Il admet que ces éléments sont postérieurs à l'acte attaqué « et ne peuvent en soi affecter sa validité » mais il estime qu'ils « méritent cependant d'être mis en évidence en ce qu'ils apportent la preuve de l'hostilité de la partie adverse à [son] égard, et mieux encore de sa volonté de nuire ». D'après lui,

« ces éléments permettent donc de démontrer *a posteriori* la pertinence de la critique formulée d'emblée […] quant au manque d'impartialité de la partie adverse ».

IV.1.3.Le dernier mémoire

Le requérant cite à nouveau le rapport introductif établi à son encontre, reproduit son argumentation et estime qu'« il a été démontré dans le mémoire en réplique que la violation du principe d'impartialité n'est pas couverte. En effet, deux des membres ayant émis le rapport introductif ont participé à la prise de la décision de la démission d'office dont [il] sollicite l'annulation. En outre, la partie adverse n'a pas diminué la sanction qu'elle envisageait dans le rapport introductif. À supposer que l'arrêt soit effectivement transposable comme le soutenait Monsieur le Premier Auditeur, Chef de section, au stade de la suspension, force est de constater que le principe d'impartialité est alors méconnu en l'espèce ». Il conteste qu'il existerait des différences entre la présente espèce et l'arrêt n° 253.453 qui seraient mises en exergue dans l'arrêt rejetant sa demande de suspension.

Il fait valoir que le choix de sa défense dans la suite de la procédure disciplinaire ne peut en aucun cas permettre à l'autorité de se décharger d'instruire, *in tempore non suspecto*, dès le départ, les faits de manière impartiale. Il explique que le rapport introductif intervient nécessairement avant l'exposé des moyens de défense dans le cadre de la procédure disciplinaire dont il constitue le point de départ, que le fait d'avoir entendu onze témoins ne dispense pas l'autorité de présenter les faits de manière objective dans le respect de la présomption d'innocence et du principe d'impartialité, qu'elle « doit en effet démontrer de manière impartiale le caractère avéré des témoignages » et il cite à nouveau l'arrêt n° 251.642 qu'il estime transposable en l'espèce parce que, selon lui, il en découle que l'aveu de l'agent ne dispense pas l'autorité de rédiger le rapport introductif de manière « totalement neutre » et « il en va *a fortiori* ainsi à l'égard […] de témoignages étrangers à la personne mise en cause ».

Il conteste encore que sa critique à l'encontre de l'enquête préalable se limiterait à «relater un argument de défense » sans remettre pas en cause l'objectivité de l'enquête préalable. Il cite son mémoire en réplique dont il déduit qu'il « critique bel et bien l'enquête préalable de la partie adverse qui instruit uniquement le dossier à charge. Il est donc erroné de prétendre le contraire ». Il ajoute que « rien n'indique que la violation du principe d'impartialité dans la rédaction d'un rapport préalable nécessite qu'une violation corrélative du principe d'impartialité soit renouvelée au stade de l'enquête préalable », dès lors que, selon lui, il est de jurisprudence constante que la violation du principe d'impartialité au

stade du rapport introductif suffit à compromettre l'ensemble de la procédure disciplinaire et il cite l'arrêt déjà invoqué.

Il ajoute que s'il n'est ni contestable ni contesté que les articles de presse n'émanent pas de la partie adverse, « ces parutions sont toutefois symptomatiques du mépris de la présomption d'innocence » et que, depuis le début de la procédure, il « est jeté en pâture nonobstant les éléments qu'il tente en vain de faire valoir conformément à la procédure ».

IV.2. Appréciation

Selon la jurisprudence constante, 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 à 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 automatiquement 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, 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 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 d'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 apparaît par ailleurs que l'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 appréhendé comme un défaut d'impartialité. L'extrait de son mémoire en défense que le requérant cite en réplique ne bouleverse pas ce constat dès lors que ce passage se limite à indiquer que l'enquêteur préalable ne peut mentionner les cinq notes de fonctionnement antérieures à l'entretien du 5 novembre 2019, préparatoire à une nouvelle période d'évaluation. Le même constat s'impose à l'égard des articles de presse également invoqués en réplique dès lors que, comme l'admet du reste le requérant, ceux-ci n'émanent pas de la partie adverse et sont en tout état de cause postérieurs à l'acte attaqué, de sorte qu'ils demeurent sans incidence quant à sa régularité qui s'apprécie au jour de son adoption.

Enfin, dès lors que la loi du 13 mai 1999 impose dans tous les cas à l'autorité disciplinaire de mentionner dans le rapport introductif quelle sanction elle envisage au regard des faits reprochés (cf. art. 33, alinéa 2, 2°, et 38*bis*, alinéa 2, 2°), elle 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, qui est ainsi clairement informé de ses intentions et peut, par conséquent, se défendre adéquatement. Il en va d'autant plus ainsi en l'espèce que les termes utilisés au regard du point n° 8 (« Sanction disciplinaire envisagée ») sont précédés par la condition préalable que le comportement reproché au requérant soit « établi et imputable ».

Le moyen unique n'est pas fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande en tenant compte de la majoration prévue à l'article 67, § 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, qui dispose que le montant de base est majoré d'une somme correspondant à 20 pourcents de ce montant si le recours en annulation est assorti d'une demande de suspension, comme en l'espèce.

PAR CES MOTIFS,

LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 48 euros et l'indemnité de procédure de 840 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 28 mai 2024, par la VIIIe chambre du Conseil d'État, 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