

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

A R R Ê T

n^o 261.888 du 27 décembre 2024

A. 243.162/VIII-12.711

En cause : **C. M.**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Nathalie TISON, avocat,
 rue Jules Destrée 72
 6001 Marcinelle,

contre :

la zone de police 5328 « Haute Senne »,
 représentée par son collègue de police,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Marc UYTENDAELE, Victorine NAGELS
 et Naïm CHEIKH, avocats,
 rue de la Source 68
 1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 octobre 2024, la partie requérante demande d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du 1^{er} août 2024 prise par le collège de police [...] aux termes de laquelle elle est démise d'office de ses fonctions » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

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

M. Edward Langohr, premier auditeur 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 2 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 décembre 2024 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Nathalie Tison, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Victorine Nagels, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues 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. La requérante était jusqu'à l'adoption de l'acte attaqué premier inspecteur de police au sein des services de la partie adverse.

2. Le 7 septembre 2023, après son audition dans les locaux de la police judiciaire fédérale de Mons, elle est inculpée pour faux et usage de faux, tentative d'escroquerie et incendie de véhicule.

Ces faits se rapportent au dossier judiciaire ouvert sous le numéro de notice MO.11[...]20232 le 28 avril 2023.

3. Le 15 septembre 2023, le procureur du Roi de Mons en informe le chef de corps de la partie adverse et lui transmet une copie de l'audition de la requérante et de son acte d'inculpation.

4. Le 18 septembre 2023, le chef de corps susvisé saisit l'autorité disciplinaire supérieure de la requérante pour les faits suivants :

« À Naast comme auteur, coauteur

1. Le 28.04.2023 vous auriez commis un faux et usage de faux avec une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, auriez commis un faux en écritures de commerce, de banque ou en écritures privées, soit par fausses signatures, soit par contrefaçon ou altération d'écritures ou de signatures, soit par fabrication de conventions, dispositions, obligations ou décharges, ou par leur insertion après coup dans les actes, soit par addition ou altération de clauses, de déclarations ou de faits que ces actes auraient pour objet de recevoir ou de constater, pour avoir notamment effectué une fausse déclaration à la police de la Haute Senne où vous auriez prétendu avoir été victime d'un vol avec violences du véhicule appartenant à votre compagnon dans l'intention frauduleuse de maquiller l'incendie dudit véhicule et de percevoir indument l'indemnité d'assurance et avec la même intention frauduleuse ou le même dessein de nuire, vous auriez fait usage de ladite fausse pièce sachant qu'elle était fausse. [ci-après : fait 2]

2. Le 23.06.2023, vous auriez tenté, dans le but de vous approprier une chose appartenant à autrui, vous vous seriez fait remettre ou délivrer des fonds, meubles, obligations, quittances, décharges, soit en faisant usage de faux noms ou de fausses qualités, soit en employant des manœuvres frauduleuses pour persuader l'existence de fausses entreprises, d'un pouvoir ou d'un crédit imaginaire pour faire naître l'existence ou la crainte d'un succès, d'un accident ou tout autre événement chimérique, ou pour abuser autrement de la confiance ou de la crédulité en l'espèce dans le but de percevoir indument la prime d'assurance – vol vous auriez faussement déclaré à l'expert de la compagnie d'assurance que vous auriez été victime d'un vol avec violences du véhicule *Sportage* appartenant à votre compagnon A. D. [fait 3]
3. Le 27.04.2023, vous auriez comme auteur coauteur volontairement mis le feu à une propriété mobilière d'autrui, l'acte ayant été de nature à occasionner un préjudice sérieux, en l'espèce vous auriez mis le feu à un véhicule *KIA Sportage* [...], appartenant à A. D. [fait 1] ».

5. Le 21 septembre 2023, le collège de police de la partie adverse décide de ne pas entamer d'enquête préalable au motif que les faits font l'objet d'une instruction judiciaire.

Il suspend en revanche la requérante provisoirement par mesure d'ordre pour une période de quatre mois.

6. Le même jour, est apparemment ouvert un nouveau dossier judiciaire à sa charge, sous le numéro de notice MO.21.[...]2023.

7. Selon la requête, le 22 septembre 2023, le chef de corps saisit l'autorité disciplinaire supérieure pour le fait suivant :

« Suite à votre fausse déclaration que vous auriez effectuée auprès de vos collègues de la zone de police de la Haute Senne concernant le vol avec violences du véhicule de votre compagnon, vous auriez introduit une déclaration d'accident de travail auprès de votre service du personnel, sachant que cette déclaration était fausse.

Votre déclaration d'accident de travail aurait été transmise auprès de l'organisme assureur de la zone de police de la Haute Senne. Ces faits ont conduit à la rédaction du procès-verbal MO.21.[...]2023 » (fait 4).

8. Les parties indiquent que, le 4 octobre 2023, le collège de police décide, en sa qualité d'autorité disciplinaire supérieure, de faire application de l'article 56, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police' pour les quatre faits repris dans les deux dossiers judiciaires ouverts à charge de la requérante.

9. Le 9 octobre 2023, cette dernière adresse spontanément un mémoire en défense à la présidente du collège de police et à son chef de corps.

10. D'après les parties, le 8 novembre 2023, la partie adverse adresse un courrier au procureur du Roi afin d'obtenir l'autorisation de consulter et d'utiliser les dossiers judiciaires susvisés.

11. Le 20 novembre 2023, la requérante se constitue partie civile entre les mains d'un juge d'instruction du tribunal de première instance du Hainaut, division Tournai, dans le cadre d'une plainte pour harcèlement qu'elle a introduite à l'encontre de son ancien compagnon, D. A.

12. Le 23 novembre 2023, la partie adverse désigne un enquêteur préalable, ce dont la requérante est informée par un courrier du jour-même.

13. Le 4 décembre 2023, l'enquêteur préalable entend celle-ci.

14. Le 7 décembre 2023, il entend G. H., un collègue de la requérante qui est soupçonné d'avoir participé à certains des faits litigieux.

15. Le 18 décembre 2023, l'enquêteur préalable dépose son rapport.

16. Le 10 janvier 2024, la partie adverse prolonge la suspension provisoire de la requérante de quatre mois.

17. La partie adverse indique que, le 31 janvier 2024, elle adresse un nouveau courrier au procureur du Roi, visant à obtenir l'autorisation de consulter et d'utiliser le dossier judiciaire.

18. Le 22 février 2024, le collège de police, en sa qualité d'autorité disciplinaire supérieure, adopte le rapport introductif.

La sanction disciplinaire lourde de la démission d'office est envisagée pour les quatre faits susvisés.

Il lui est notifié le 6 mars 2024.

19. Le 4 avril 2024, la requérante transmet un nouveau mémoire en défense par le biais de son conseil.

20. Le 10 avril 2024, elle est entendue par le collège de police, assistée de son conseil.

21. Le 11 avril 2024, la proposition de sanction disciplinaire lourde de démission d'office est adoptée à l'encontre de la requérante, laquelle lui est notifiée par un courrier dont elle accuse réception le 17 avril suivant.

22. Le 25 avril 2024, la requérante forme une requête en reconsidération à l'encontre de cette proposition de sanction auprès du conseil de discipline.

23. Le 10 juin 2024, l'Inspecteur général de la police fédérale et de la police locale (ci-après : Inspecteur général) rédige son rapport d'expertise au terme duquel il conclut que les faits 1, 2 et 4 sont établis et imputables à la requérante, et est d'avis que la sanction proposée de démission d'office n'est pas disproportionnée.

24. Le 20 juin 2024, la requérante est entendue par le conseil de discipline.

25. Le 2 juillet 2024, celui-ci rend son avis au terme duquel il estime à son tour que les trois faits mentionnés par l'Inspecteur général (faits 1, 2 et 4) sont établis et que la sanction proposée n'est pas disproportionnée.

Cet avis est réceptionné par le collège de police le 10 juillet 2024.

26. Par un courrier du 1^{er} août 2024, le collège de police notifie à la requérante la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office.

Il s'agit de l'acte attaqué.

27. Par un jugement du 5 novembre 2024, le tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons, section correctionnelle, reconnaît la requérante coupable d'incendie volontaire de propriété mobilière avec circonstances aggravantes, de faux et usage de faux en écritures authentiques et publiques par particuliers ou fonctionnaires et officiers publics en dehors de l'exercice de leurs fonctions, faux et usage de faux en écritures de commerce, de banque ou en écritures privées, escroquerie et tentative d'escroquerie.

Il est à noter que, ce faisant, le tribunal a requalifié la première prévention en considérant que la requérante « est la propriétaire du véhicule incendié », avec la conséquence que « la peine [est] moins sévère que pour la qualification visée à la citation ». Il lui accorde, par ailleurs, la suspension du prononcé (voir la première mesure d'instruction).

À la suite d'une mesure d'instruction menée par l'auditeur rapporteur et qui sera confirmée expressément à l'audience, la requérante indique que ce jugement n'est pas frappé d'appel et est dès lors coulé en force de chose jugée.

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. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Un premier moyen est pris de la violation de l'article 29 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux'.

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». La requête ne satisfaisant pas à cette exigence, le moyen est brièvement résumé dans les lignes qui suivent.

La requérante fait valoir que la partie adverse a omis de faire contresigner certains courriers ou courriels émanant du collège de police par le chef de corps, alors qu'ils contenaient la désignation de l'enquêteur préalable, le rapport introductif ou la proposition de démission d'office du 11 avril 2024. Elle ajoute que la motivation de l'acte attaqué qui se réfère, à cet égard, à un arrêt n° 232.135 du 8 septembre 2015, est contredite par l'un des enseignements de ce même arrêt.

V.2. Appréciation

La critique de la requérante portant sur le défaut de signature par le chef de corps de certaines correspondances du collège de police, il est constant qu'un vice de notification n'affecte pas la légalité de l'acte administratif qui en est l'objet, sauf disposition spécifique contraire.

L'article 29 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux' dispose :

« Dans la zone pluricommunale, la fonction de secrétaire du conseil de police et du collège de police est exercée par un membre du personnel du cadre administratif et logistique du corps de police local ou d'une des administrations communales de la zone. Il est désigné respectivement par le conseil de police et par le collège de police. Il rédige les procès-verbaux du conseil et du collège et en assure la transcription.

Le chef de corps de la police locale est chargé de la préparation des affaires qui sont soumises au conseil de police ou au collège de police et assiste aux séances du conseil et du collège.

Les procès-verbaux transcrits sont signés par le président et par le secrétaire.

Le procès-verbal reprend tous les objets mis en discussion ainsi que la suite réservée à tous les points pour lesquels aucune décision n'a été prise. De même, il reproduit clairement toutes les décisions.

La correspondance émanant du conseil de police et du collège de police est signée par le président et contresignée par le chef de corps, sauf si une délégation est accordée à cet effet ».

L'alinéa 5 de l'article 29 précité, seul pertinent au regard de la critique qui sous-tend le moyen, ne contient pas de règle spécifique qui attacherait des effets à la correspondance par laquelle la requérante s'est vu notifier la désignation de l'enquêteur préalable, le rapport introductif ou la proposition de sanction disciplinaire. L'arrêt n° 232.135 du 8 septembre 2015 ne modifie pas ce constat. En outre, le moyen n'est pas pris du défaut de motivation formelle adéquate, de sorte que la requérante cite en vain l'un des motifs de l'acte attaqué, en suggérant qu'il serait contredit par cet arrêt.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Un deuxième moyen est pris de la violation du principe du délai raisonnable.

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». La requête ne satisfaisant pas à cette exigence, le moyen est brièvement résumé dans les lignes qui suivent.

La requérante indique avoir été entendue le 7 septembre 2023 par la police judiciaire et avoir exposé clairement les faits, tandis que l'acte d'inculpation et le procès-verbal établi à cette date ont été communiqués à la partie adverse le 15 septembre suivant. Elle en déduit que cette dernière disposait de tous les éléments nécessaires pour statuer dès le 15 septembre 2023 mais qu'elle est restée inactive pendant plus de cinq mois avant de déposer son rapport introductif. Elle estime que l'acte attaqué ne répond pas à ces arguments déjà développés dans son mémoire en défense et sa requête en reconsidération.

Elle ajoute que « le collège de police tente de justifier son retard en indiquant, d'une part, que l'autorité disciplinaire n'a eu accès au procès-verbal d'audition qu'en date du ... 15 septembre 2023 et, d'autre part, qu'elle n'a pas eu accès au dossier judiciaire ». Elle soutient que cette réponse n'est pas pertinente puisque le rapport introductif a été rédigé près de six mois après la prise de connaissance du procès-verbal du 7 septembre 2023 et sans avoir eu accès au dossier judiciaire. Elle affirme également que, dans sa proposition de sanction, le collège de police indique avoir tenu compte de son mémoire en défense et de ses onze annexes du 9 octobre 2023 mais que, le 19 octobre 2023, il a décidé de ne pas en tenir compte à ce stade de la procédure. Elle s'étonne de cette décision de ne pas avoir égard à un acte de procédure déposé par un agent, et juge « encore plus curieux que le collège de police décide d'en tenir compte *a posteriori* et alors qu'un nouveau mémoire en défense avait été déposé le 4 avril 2024 ».

Elle conclut que ses critiques sont fondées parce que le collège de police a tardé à agir sans la moindre raison, violant de manière manifeste le principe du respect du délai raisonnable et l'obligation de considérer tout dossier disciplinaire comme une affaire urgente.

VI.2. *Appréciation*

En matière disciplinaire, le principe général du délai raisonnable implique notamment que, dès que l'autorité compétente a une connaissance suffisante de faits susceptibles de donner lieu à une sanction, elle a l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure avec célérité, faute de quoi elle perd la possibilité de prononcer toute sanction. Ce principe implique également que lorsque l'autorité est informée d'indices relatifs à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire, elle fasse diligence pour avoir une connaissance suffisante des faits afin d'être en mesure de décider d'entamer ou non une procédure disciplinaire. En outre, le caractère raisonnable de la durée d'une procédure disciplinaire doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de celle-ci, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires, suivant les

circonstances de la cause, en fonction de la nature et de la complexité de l'affaire, du comportement du requérant et de celui de l'autorité. Il convient de vérifier, à chaque étape de la procédure, si celle-ci n'a pas subi un retard injustifié au regard de ces éléments, de sorte que le respect des délais légaux n'implique pas *ipso facto* celui dudit principe général. La procédure disciplinaire doit être traitée comme une affaire urgente lorsque la proposition de sanction est l'une des plus lourdes prévues par le statut.

En outre et ainsi qu'il a été jugé, notamment, dans les arrêts n° 246.619 du 14 janvier 2020 (ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.246.619), n° 251.646 du 28 septembre 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.646) ou, tout récemment, n° 261.779 du 17 décembre 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.779, mettant fin à une divergence de jurisprudence, il est devenu constant qu'en imposant à peine de déchéance un délai de prescription de six mois entre la prise de connaissance ou la constatation des faits et le dépôt du rapport introductif, le législateur, au travers de l'article 56 de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police', a garanti le respect du principe de sécurité juridique dont le principe général du délai raisonnable est un corollaire. L'éventuel manque de diligence de l'autorité disciplinaire au cours de cette période de maximum six mois n'implique par conséquent pas *ipso facto* une violation du principe du délai raisonnable, pour autant que ladite autorité ait fait diligence pour mener la procédure à son terme au cours des étapes postérieures à la notification du rapport introductif.

En l'espèce, le chef de corps de la partie adverse, en sa qualité d'autorité disciplinaire ordinaire, a été informé des trois premiers faits litigieux, par un courrier du procureur du Roi du 15 septembre 2023, et du quatrième fait, au plus le tard, le 22 septembre suivant. Le rapport introductif a été notifié à la requérante le 6 mars 2024, soit dans le délai de six mois à compter de la connaissance des faits. Dans ces circonstances, encore faut-il démontrer, selon la jurisprudence précitée, que ladite autorité aurait manqué de diligence pour mener la procédure à son terme après cette notification du rapport introductif. Or la critique de la requérante ne vise pas ces étapes ultérieures. Elle porte uniquement sur les éventuels retards mis pour notifier le rapport introductif. Elle n'établit donc pas que le délai raisonnable a ainsi été méconnu en l'espèce.

L'acte attaqué le relève du reste à bon droit, en se référant à la jurisprudence récente précitée, le moyen n'étant en tout état de cause pas pris du défaut de motivation formelle adéquate.

Le moyen n'est pas sérieux.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Un troisième moyen est pris 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 loi du 13 mai 1999 ‘portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police’, du principe de motivation adéquate et de l’erreur manifeste d’appréciation, des principes généraux de présomption d’innocence, d’impartialité et du contradictoire.

En vertu de l’article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l’arrêté du Régent du 23 juin 1948 ‘déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État’, « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». La requête ne satisfaisant pas à cette exigence, le moyen est brièvement résumé dans les lignes qui suivent.

La requérante expose qu’il lui est d’abord reproché d’avoir potentiellement contribué à incendier un véhicule ayant *a priori* appartenu à son ex-compagnon, D. A. Elle maintient qu’elle était la propriétaire du véhicule, se fondant sur le bon de commande qu’elle a signé, sur le versement qu’elle a effectué et sur le crédit qu’elle a remboursé. Elle admet qu’il a été immatriculé au nom de D. A., mais fait valoir que c’est parce qu’il le lui aurait imposé, ayant une grande emprise sur elle. Elle en déduit qu’il ne peut lui être reproché d’avoir contribué à incendier un véhicule appartenant à un tiers, ce qui constitue une erreur de fait, une erreur de droit et une erreur manifeste d’appréciation.

Elle affirme ensuite qu’elle n’a pas contribué à incendier le véhicule. Elle admet tout au plus avoir été présente au moment des faits. Elle ajoute s’être trouvée dans un état psychologique tel qu’elle n’était plus à même ni de comprendre ni de maîtriser quoi que ce soit. Elle souligne que le soir des faits, elle se trouvait dans un état lamentable étant donné que D. A. l’avait insultée et menacée, que son ami G. H. l’a appelée et a émis l’idée de bouter le feu au véhicule afin que D. A. ne l’emprunte plus, qu’elle était complètement perdue, n’a pas réagi et ne s’est même pas rendu compte de ce qu’il se passait, que G. H. est arrivé à son domicile et lui a demandé de le suivre avec ledit véhicule, ce qu’elle a fait, qu’elle ne connaissait pas les lieux, qu’une fois sur place, G. H. lui a demandé de sortir du véhicule et de se réfugier dans le sien et a bouté le feu audit véhicule, de sorte qu’elle a assisté à l’incendie de son propre véhicule, neuf et pour lequel elle avait déboursé la somme de 42.000€ deux mois plus tôt, ce qui démontre qu’elle n’était ni consciente de la situation et/ou de ses actes ni à même de maîtriser quoi que ce soit.

Elle expose que si aucun élément moral n'est requis pour établir la matérialité du comportement disciplinairement répréhensible, cela n'empêche pas que son état de santé devait entrer en ligne de compte pour juger de l'opportunité de diligenter une procédure disciplinaire et, le cas échéant, de la peine à infliger. Elle renvoie aux attestations du docteur D. R. du 19 octobre 2023 et de la psychologue S. C. des 23 octobre et 20 décembre 2023. Elle expose que, déjà fragilisée par les conséquences d'une rébellion qu'elle avait subie dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, elle s'est trouvée sous l'emprise de ce compagnon D. A. qui l'a manipulée et détruite psychologiquement, que ses collègues étaient au courant et ne pouvaient ignorer les difficultés qu'elle rencontrait avec lui, qu'elle a perdu près de 20 kg en un peu moins d'une année, qu'elle s'en était ouverte à la responsable du service d'assistance policière aux victimes, que sa fille de 15 ans a témoigné des faits qu'elles ont vécus et a sollicité de ne plus se rendre chez elle, ce qui a conduit à un changement de garde, que H. S. et J. M. ont également témoigné des violences subies par la requérante de la part de D. A., qu'elle a déposé plainte contre lui les 29 et 31 août 2023, 6 septembre 2023 et 10 janvier 2024, que le 31 août 2023, D. A. a été privé de liberté puis relâché, qu'elle a déposé plainte contre lui pour harcèlement et harcèlement électronique le 23 novembre 2023 et que plusieurs plaintes pour harcèlement ou coups et blessures ont encore été déposées contre D. A. par des tiers. Elle déduit de ce qui précède qu'elle présentait au moment des faits des troubles physiques et psychiques tels qu'elle n'était capable ni de comprendre la portée de ses actes ni de les maîtriser. Elle fait grief à la partie adverse d'avoir écarté d'un revers de la main ces circonstances pour considérer que les faits reprochés avaient été commis délibérément et en toute connaissance de cause.

Elle soutient que l'instruction disciplinaire qui devait être faite à charge et à décharge ne l'a pas été parce que dès lors que la question de l'emprise a été mise en exergue et appréciée par l'autorité dans le cadre du rapport introductif, elle aurait dû instruire complémentarément à cet égard tant quant aux comportements déviants de D. A. qu'aux violences psychiques et physiques qu'elle a subies. Elle affirme que D. A. avait déjà adopté de tels comportements avec ses compagnes précédentes et d'autres tiers.

Elle relève encore que le reproche suivant lequel elle « a contribué à incendier un véhicule *Kia Sportage* ayant appartenu à Monsieur [D. A.], a introduit une déclaration de vol du véhicule *Kia Sportage* avec violence à la suite de l'intrusion d'un individu dans son domicile, auprès des services de police en sachant que les faits repris dans cette déclaration étaient contraires à la réalité, a introduit auprès du service du personnel de la zone de police Haute Senne une déclaration d'accident de travail relative à une incapacité de travail consécutive au vol avec violence du véhicule

précité tout en sachant que les faits relatés étaient contraires à la réalité » ne repose sur rien dès lors qu'en dehors de son audition du 7 septembre 2023 durant laquelle elle se trouvait dans un état de mal-être profond, aucune pièce ne prouve qu'elle aurait commis de tels actes. Elle ajoute qu'il n'y a au dossier ni déclaration d'accident de travail ni déclaration de vol de voiture.

Elle fait enfin valoir qu'il lui a été reproché d'avoir bénéficié d'une prime d'assurance d'un montant de 17.000€ à la suite de sa déclaration de vol de véhicule. Elle soutient que c'est faux, la partie adverse ayant d'ailleurs admis que cette transgression n'était pas fondée.

Elle conclut que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé et procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

VII.2. Appréciation

En matière disciplinaire, l'autorité ne peut fonder sa décision que sur des faits avérés et certains, de sorte qu'il lui appartient d'établir à suffisance leur matérialité et leur imputabilité à l'agent poursuivi, ce qui suppose qu'elle ne peut se contenter de s'appuyer sur de simples supputations et qu'elle doit démontrer concrètement que les faits reprochés ont bien été accomplis par l'agent poursuivi. Il revient en conséquence au Conseil d'État d'examiner s'ils sont exacts, pertinents et légalement admissibles. Il ne lui incombe cependant pas de reprendre l'instruction du dossier disciplinaire dès l'origine et de statuer au fond, mais uniquement de vérifier la légalité de la décision au regard du dossier qui lui est soumis et des arguments développés par la défense.

Il est également de jurisprudence constante que la procédure pénale et la procédure disciplinaire sont de nature différente et poursuivent des buts différents. L'action disciplinaire est indépendante de l'action pénale, sous la seule réserve du constat de la matérialité des faits.

En l'espèce, pour rappel, la requérante a été sanctionnée disciplinairement pour trois faits sur les quatre retenus initialement, ces faits étant résumés comme suit dans l'acte attaqué : « le 27 avril 203 volontairement et activement contribué à incendier un véhicule ayant appartenu à autrui ; (fait 1) », « le 28 avril 2023 réalisé une fausse déclaration auprès des services de police afin de signaler le vol avec violence du véhicule précité dans le but de dissimuler son implication dans l'incendie de ce dernier ; (fait 2) » et « introduit auprès du service du personnel de sa zone de police, une déclaration d'accident de travail relative au prétendu vol avec violence du véhicule précité tout en sachant que les faits relatés étaient contraires à la réalité [;]

(fait 4) ».

Le fait 3 a été abandonné par la partie adverse, étant d’avoir « effectué une fausse déclaration à l’assurance concernant le vol du véhicule précité et avoir indument perçu une prime d’assurance d’un montant de 17000 euros ».

À l’appui du présent recours, la requérante conteste l’indication selon laquelle le véhicule incendié aurait appartenu à autrui et qu’elle aurait contribué à y mettre le feu. Elle relève notamment que la partie adverse ne pouvait « considérer que la matérialité des faits lui reprochés était effectivement établie compte tenu de l’état second dans [lequel] [elle] se trouvait » (requête, p. 18). Elle soutient par ailleurs qu’aucune pièce – hormis son audition du 7 septembre 2023 « durant laquelle [elle] se trouvait dans un état de mal-être profond » – ne prouve la déclaration d’incapacité de travail consécutive au vol avec violences du véhicule litigieux. Enfin, elle objecte qu’elle n’a pas bénéficié de la prime de 17.000 euros, tout en relevant que la partie adverse l’a admis dans l’acte attaqué.

Postérieurement à l’adoption de ce dernier, par son jugement du 5 novembre 2024, le tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons, section correctionnelle, a toutefois reconnu la requérante coupable d’incendie volontaire de propriété mobilière avec circonstances aggravantes, de faux et usage de faux en écritures authentiques et publiques par particuliers ou fonctionnaires et officiers publics en dehors de l’exercice de leurs fonctions, faux et usage de faux en écritures de commerce, de banque ou en écritures privées, escroquerie et tentative d’escroquerie. Si, ce faisant, le tribunal a dès lors requalifié la première prévention en considérant que la requérante « est la propriétaire du véhicule incendié », il a jugé que, sous cette seule réserve, la requérante était en aveux de l’ensemble des faits constitutifs des préventions retenues contre elle. Or, de ses propres déclarations actées à l’audience, ce jugement apparaît comme coulé en force de chose jugée.

Il résulte de ce celui-ci que, eu égard à l’autorité qui s’y attache et par rapport aux critiques susvisées de la requérante, il n’y a plus matière à discussion en ce qui concerne la matérialité des faits 2 et 4 qui lui sont reprochés. Il en va de même du fait 1 dont la matérialité ne peut pas davantage être remise en cause, y compris pour ce qui concerne la propriété du véhicule.

Le constat qui précède est d’importance car l’acte attaqué se réfère aux conclusions du conseil de discipline et de l’inspecteur général qui « malgré l’abandon de ce fait n° 3 [...] sont tous deux d’avis que la sanction lourde de la démission d’office demeure proportionnée compte tenu du caractère particulièrement inadmissible des faits 1, 2 et 4 » (p. 24). Or, dans son rapport d’expertise, l’inspecteur

général précise expressément que chacun de ces trois faits « est très grave et incompatible avec la qualité de membre des services de police » (p. 10 et 11 – le fait 4 étant erronément désigné comme étant le 3) et ajoute, de manière plus claire encore, que « chaque fait peut justifier la mise à l'écart définitive de la requérante ; qu'avec le cumul des trois faits précités, l'ADS peut envisager la révocation » (p. 13).

Cela signifie que la requérante n'a plus intérêt à invoquer sa critique par rapport à la motivation de l'acte attaqué sur le fait que le véhicule litigieux lui appartenait et ne constituait dès lors pas un véhicule d'autrui. Au vu des éléments précités, cette précision est en effet impuissante à remettre en cause l'appréciation susvisée selon laquelle chaque fait pris individuellement est susceptible d'entraîner la rupture du lien de confiance qui l'unit à la partie adverse. Peu importe, en d'autres termes, si une inexactitude entache l'un de ces faits.

En tout état de cause, il y a lieu de considérer que la requérante confère une portée à cette indication qui paraît devoir dépasser celle que la partie adverse a entendu lui accorder. À cet égard, l'acte attaqué est motivé comme suit :

« Attendu que dans votre mémoire en défense du 4 avril 2024, vous soutenez que la voiture *Kia Sportage* n'appartenait pas à [D. A.] ;

Que lors de votre audition du 10 avril 2024 vous avez renvoyé aux annexes de votre mémoire en défense contenant les preuves du bon de commande, des paiements et la clôture de l'achat de la *Kia Sportage* ;

Que, vous avez réitéré votre argument sur ce point lors de l'audience qui s'est tenue devant le conseil de discipline le 2 juin 2024 ;

Que ceci est contredit par la taxe de mise en circulation annexée à votre mémoire en défense qui semble démontrer que la *Kia Sportage* appartenait bien à [D. A.] ;

Qu'en tout état de cause, quel qu'ait été le propriétaire de la voiture *Kia Sportage*, cet élément est sans incidence sur la matérialité et l'imputabilité des faits qui sont susceptibles de vous être reprochés ».

Il semble manifeste, au vu de ces éléments, que la partie adverse n'a pas entendu attacher de conséquence à cette question du droit de propriété sur le véhicule incendié. Ce constat ressort expressément des termes « en tout état de cause, quel qu'ait été le propriétaire de la voiture ». De plus, la précision selon laquelle « cet élément est sans incidence sur la matérialité et l'imputabilité des faits » ne peut qu'accentuer pareil constat puisqu'elle revient à dire que les faits demeurent établis indépendamment de ce point. Il s'ensuit que, *prima facie*, cette question de la propriété du véhicule incendié revêt un caractère non déterminant de la décision adoptée.

Enfin, les considérations qui précèdent et qui ont trait à la matérialité des

faits ne peuvent être remises en cause par l'argumentation de la requérante à propos de l'emprise que D. A. aurait eue à son égard. Contrairement au droit pénal, le statut disciplinaire ne requiert pas la démonstration préalable d'un élément moral dans le chef de l'agent. L'acte attaqué ne dit pas autre chose, lorsqu'il cite un extrait d'un arrêt n° 255.262 du 13 décembre 2022 qui rappelle cette jurisprudence constante (p. 21).

S'il indique que cette emprise figure parmi les éléments « pris en considération par l'autorité au titre de circonstances atténuantes » (pp. 24 et 25), cet acte relève d'ailleurs les contradictions que les propos de la requérante comportent à ce sujet, à savoir qu'ils : « [...] sont contredits par ceux que vous avez avancés lors de votre audition judiciaire, soit "comme c'est moi qui financais totalement le véhicule, je voulais en quelque sorte me 'venger' de tout ce qu'il me faisait subir depuis de nombreuses années, et surtout depuis qu'il est suspendu" » (p. 21).

Répondant à l'argument de l'absence d'instruction à charge et à décharge, spécialement par rapport à cette question de l'emprise exercée sur la requérante, l'acte attaqué précise encore ce qui suit à ce propos :

« Lors de votre audition du 10 avril 2024, votre conseil [...] a également critiqué la régularité de l'enquête préalable en ces termes "À cet égard l'instruction disciplinaire doit être faite à charge et à décharge. Tel n'a pas été le cas en l'espèce. En effet, dès lors que la question de l'emprise a été mise en évidence et est d'ailleurs appréciée par l'autorité dans le cadre du rapport introductif, il aurait fallu instruire complémentaiement à cet égard quant au comportement déviant de [D. A.] ainsi qu'aux violences physiques et psychiques subies par [la requérante]".

Or, dans le cadre de l'enquête préalable, l'autorité a procédé à votre audition et vous a permis de relater la relation d'emprise que vous ressentiez. Le rapport d'enquête préalable établi à la suite de votre audition relate d'ailleurs les éléments que vous avez avancés lors de votre audition à cet égard. Si, selon vous, vous n'avez pas été suffisamment complète lors de votre audition, s'agissant notamment de la relation, selon vous, "d'emprise" dans laquelle vous vous trouviez, cela vous est entièrement imputable et cet élément ne permet pas de considérer que l'enquête préalable n'aurait été menée qu'à charge.

L'autorité a également tenu compte du mémoire en défense du 9 octobre 2023 que vous avez spontanément adressé [...] avec 11 annexes dans lequel vous exposez la relation d'emprise qu[e] vous entreteniez, selon vous, avec [D. A.].

[G. H.] a également été convoqué et entendu.

Autrement dit, votre dossier a été instruit à charge et à décharge.

L'autorité a ensuite procédé à l'analyse des éléments recueillis dans le cadre de l'instruction de votre dossier et a, sur la base de son analyse, pu apprécier l'opportunité d'initier une procédure disciplinaire à votre encontre et vous notifier un rapport introductif en connaissance de cause.

[...]

Vous ne sollicitez pas non plus de l'autorité qu'elle procède à la réalisation de devoirs complémentaires au sens de l'article 38^{quinquies} de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police ».

Enfin, il est à noter que, sous le point « 2.2. Imputabilité des faits » de son rapport d'expertise, l'inspecteur général relève ce qui suit :

« Attendu que dans ses mémoires (p. 324, RER), la défense estime que les faits ne peuvent être imputables à la requérante en raison d'un état psychique annihilant ses capacités de jugement ; que la défense fait notamment et principalement état de l'emprise exercée par son ex-compagnon qui l'aurait "détruite psychologiquement" au fil de leur relation (p. 321, RER) ;

Qu'outre la référence à différentes pièces constituant les plaintes déposées par la requérante à l'encontre de son ex-compagnon, la défense se repose sur une attestation médicale (19/10/2023) et des rapports de suivi psychologique (23/10/2023 et 20/12/2023) émanant respectivement du Dr R. D. (p. 195, 340) et de Mme C. S. (p. 194, 341, 342), psychologue au sein de l'Appui Psychologique aux Intervenants de l'IPFH, et mentionnant un important état de détresse psychologique ;

Attendu qu'il y a lieu de constater que le rapport de suivi psychologique datant du 23/10/2023 atteste que la requérante bénéficie d'un suivi depuis septembre 2021 ; que toutefois, ledit suivi est relatif à un syndrome post-traumatique consécutif à des faits de rébellion dont elle a été victime en date du 30 juillet 2021 ; que ce n'est qu'en date du 19/10/2023 (p. 194, 195, 340, 341), plusieurs mois après les faits faisant l'objet de la présente procédure, que la requérante a fait état tant au Dr R. D. qu'à Mme C. S. des violences physiques et psychologiques qu'elles a subies de la part de son ex-compagnon ;

Bien que l'attestation et les rapports susmentionnés soient antérieurs au début de la présente procédure disciplinaire, il convient toutefois de constater qu'ils sont postérieurs tant à la suspension provisoire par mesure d'ordre dont la requérante a fait l'objet en date du 21/09/2023 (p. 295) qu'aux notifications des saisines de l'ADS datant du 25/09/2023 et du 28/09/2023 (p. 15, 28) ;

Attendu que la charge de la preuve de l'existence d'une telle cause absolutoire incombe à la défense ;

Que bien que mentionnant un état de détresse psychologique important et la nécessité d'un suivi (p. 341, 342), l'attestation et les rapports précités ne démontrent aucun lien de causalité entre lesdits troubles et les faits faisant l'objet de la présente procédure disciplinaire ;

Attendu que le dossier ne contient, par conséquent, aucun élément contredisant le fait que la requérante ait agi en pleine conscience et sans contrainte ».

Au vu de ces éléments, la requérante reste en défaut de démontrer que la partie adverse n'aurait pas eu égard à ses troubles psychiques et physiques pour prendre sa décision ni, partant, qu'elle aurait manqué à son devoir d'instruire le dossier à charge et à décharge et partant à son devoir d'impartialité.

Le troisième moyen est partiellement irrecevable et non fondé pour le surplus.

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Un quatrième moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’ et du principe de proportionnalité.

En vertu de l’article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l’arrêté du Régent du 23 juin 1948 ‘déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État’, « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». La requête ne satisfaisant pas à cette exigence, le moyen est brièvement résumé dans les lignes qui suivent.

La requérante soutient que la sanction litigieuse est disproportionnée par elle-même et compte tenu de son état de santé mentale au moment des faits. Elle affirme ne pas savoir si la partie adverse en a tenu compte à la lecture de l’acte attaqué tant sa motivation lui paraît « brouillonne », voire incompréhensible. Il lui semble que la partie adverse admet un certain nombre de circonstances atténuantes tel le fait d’avoir été sous l’emprise de D. A. puis les balaie en décidant que « ces éléments sont impuissants à recréer la confiance rompue dans le chef de l’autorité ». Elle soutient qu’il s’agit d’une formule vague et péremptoire sans aucune indication des raisons pour lesquelles les circonstances particulières du cas d’espèce ne permettraient pas de recréer un lien de confiance ou d’écarter les manquements commis dès lors qu’il est affirmé que son état psychologique et ses états de service ont été pris en considération. Elle ajoute qu’à suivre la partie adverse, toute commission de manquement disciplinaire doit entraîner une sanction lourde et une rupture du lien de confiance de sorte qu’il devient inutile de tenir compte de toutes les circonstances de la cause en contradiction avec la jurisprudence. Elle conclut que la sanction litigieuse est disproportionnée et n’est pas justifiée.

VIII.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l’autorité d’indiquer, dans l’*instrumentum* de l’acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l’autorité à se prononcer dans ce sens, et d’apprécier l’opportunité d’introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, 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, l'autorité administrative n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte. 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 motive son choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées.

Le principe général de proportionnalité requiert, par ailleurs, 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.

En l'espèce, l'acte attaqué indique ce qui suit :

« Considérant que l'autorité ne peut placer sa confiance dans des agents qui adoptent un comportement contraire, qui s'analyse comme un comportement que précisément les membres des services de police sont appelés à prévenir, détecter et réprimer ;

Considérant que votre comportement constitue l'exact inverse du devoir d'exemplarité que doit adopter un membre du personnel des services de police ;

Considérant qu'il en va en effet de la nécessité de préserver l'image et la dignité de la fonction tant à l'égard des citoyens qu'à l'égard des autorités judiciaires ;

Considérant que, pour tous les motifs qui précèdent, les faits qui vous sont reprochés ont entraîné une rupture de confiance dans le chef de l'autorité, justifiant le prononcé d'une sanction lourde fondée sur le constat d'une telle rupture ;

Considérant votre absence d'antécédant disciplinaire ;

Considérant votre dernier rapport d'évaluation datant du 25 avril 2023 apposé de la mention "satisfaisant" ;

Considérant la note de félicitation individuelle du 1^{er} CP [C. B.] du 12 mai 2023 ;

Considérant la note de félicitation individuelle du 1^{er} INPP [G. D.] du 7 septembre 2022 ;

Considérant la note de félicitation collective du 26 mars 2020 ;

Considérant la note de félicitation collective du 24 septembre 2019 du chef de corps, le 1^{er} CDP [B. B.] ;

Considérant la note de félicitation collective du 16 juillet 2019 du chef de corps faisant fonction, le CP [J. P.] ;

Considérant l'état d'emprise dont vous avez fait état dans l'ensemble de vos auditions et mémoires en défense ;

Considérant que ces éléments ont bien été pris en considération par l'autorité au titre de circonstances atténuantes ;

Considérant toutefois que ces éléments sont impuissants à recréer la confiance rompue dans le chef de l'autorité ;

Qu'ils l'ont néanmoins amené à opter pour la moins lourde des deux sanctions disciplinaires lourdes se fondant sur le constat d'une rupture de confiance dans le chef de l'autorité ;

Que, dans son rapport d'expertise du 10 juin 2024, l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale a également estimé que les faits qui vous sont reprochés sont adéquatement [...] sanctionnés par la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office ;

Pour ces motifs, en sa qualité d'autorité disciplinaire supérieure, le collège de police décide de vous infliger la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office ».

Cette motivation de l'acte attaqué permet de comprendre le raisonnement de la partie adverse, sans que la requérante démontre que l'appréciation qui le sous-tend reposerait sur des erreurs de fait ou de droit ou serait manifestement erronée. En soulignant que l'autorité « ne peut placer sa confiance dans des agents qui adoptent un comportement contraire, qui s'analyse comme un comportement que précisément les membres des services de police sont appelés à prévenir, détecter et réprimer », l'acte attaqué relève l'indéniable gravité des faits commis par la requérante, qui ont raisonnablement pu conduire cette autorité à considérer que le lien de confiance à son égard est définitivement rompu.

Cette décision mentionne également, et de manière suffisamment intelligible, les différentes circonstances atténuantes que la requérante allègue, dont l'emprise qu'elle indique avoir subie au moment des faits. Sans davantage comporter d'inexactitude ou d'erreur manifeste d'appréciation, elle expose qu'elles sont néanmoins impuissantes à recréer ce lien de confiance. Selon la motivation susvisée,

ces éléments ont tout au plus « amené à opter pour la moins lourde des deux sanctions disciplinaires lourdes se fondant sur le constat d'une rupture de confiance dans le chef de l'autorité », ce qui ne paraît pas *in specie* stéréotypé ni manifestement déraisonnable.

Enfin, l'acte attaqué relève à juste titre que l'Inspecteur général a estimé que la sanction disciplinaire litigieuse est adéquate par rapport aux faits reprochés à la requérante. Pour rappel, dans son rapport d'expertise, il considère chacun des trois faits retenus à sa charge comme étant « très grave et incompatible avec la qualité de membre des services de police » (p. 10 et 11) et que « chaque fait peut justifier la mise à l'écart définitive de la requérante ; qu'avec le cumul des trois faits précités, l'ADS peut envisager la révocation » (p. 13). Le conseil de discipline ayant aussi jugé la sanction de démission d'office appropriée, la requérante n'établit pas que ladite sanction serait disproportionnée.

Le quatrième moyen 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 le 27 décembre 2024, par la VIII^e chambre du
Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Raphaël Born