

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.570 du 13 octobre 2020

A. 225.635/VIII-10.863

En cause : **LACAVE** Éric,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Jean BOURTEMBOURG et
 Virginie FEYENS, avocats,
 rue de Suisse 24
 1060 Bruxelles,

contre :

la zone de police 5299 « Gaume »,
 représentée par son collègue de police,
 ayant élu domicile chez
 M^e François JONGEN, avocat,
 rue des Martyrs 19
 6700 Arlon.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 6 juillet 2018, Éric Lacave demande, d'une part, la suspension de l'exécution, selon la procédure d'extrême urgence, de « la décision du collège de police de la partie adverse de lui infliger la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office, datant du 8 juin 2018, qui lui a été notifiée par un courrier recommandé réceptionné le 28 juin 2018 », et d'autre part, l'annulation de la même décision.

Par une requête introduite le 10 août 2018, le même requérant sollicite la suspension de l'exécution de la même décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 242.128 du 17 juillet 2018 a rejeté la demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence.

Un arrêt n° 243.087 du 29 novembre 2018 a rejeté la demande de suspension.

Un arrêt n° 246.517 du 29 novembre 2018 a rouvert les débats, chargé le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction de l'affaire et de rédiger un rapport complémentaire et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 4 août 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 octobre 2020.

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

M^e Jean Bourtembourg, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Delphine De Valkeneer, *loco* M^e François Jongen, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

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

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 242.128 du 17 juillet 2018.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le requérant prend un premier moyen de la violation du principe général de droit d'impartialité, des articles 20, 25 et 38 de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police', de l'article 10

de l'arrêté royal du 26 novembre 2001 'portant exécution de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police' et de l'excès de pouvoir.

Il fait valoir que l'exercice de la fonction disciplinaire suppose de la part de tous ceux qui y participent une indépendance et une impartialité aussi complètes que possible, que le principe d'impartialité est violé lorsqu'une personne intervient avec un parti pris de nature à compromettre la sérénité de la décision disciplinaire intervenue, que l'instruction d'un dossier disciplinaire doit se faire tant à charge qu'à décharge et de manière impartiale, que le principe général de droit de l'impartialité s'applique à l'administration active, singulièrement en matière disciplinaire, que cette obligation d'impartialité s'applique non seulement à l'autorité disciplinaire proprement dite mais également lors de la phase de constitution du dossier disciplinaire et de la rédaction du rapport qui la clôture. Il ajoute qu'en vertu de l'article 20 de la loi du 13 mai 1999, l'autorité disciplinaire compétente à l'égard du requérant est le collège de police, qu'en vertu de l'article 38 de la même loi, il appartient à l'autorité disciplinaire supérieure qui constate ou qui acquiert connaissance de faits qui sont susceptibles de constituer une transgression disciplinaire ou qui évoque une affaire de procéder éventuellement à une enquête avant de rédiger un rapport introductif, que l'article 25 de la même loi prévoit que tout membre du personnel est tenu de collaborer loyalement aux enquêtes disciplinaires dont il ne fait pas ou ne pourrait pas faire lui-même l'objet et que l'article 10 de l'arrêté royal du 26 novembre 2001 précise le cadre dans lequel une enquête préalable peut être effectuée. Il soutient qu'en procédant d'initiative à des enquêtes disciplinaires et en s'immisçant dans les enquêtes décidées par le collège de police, le chef de corps a méconnu ces dispositions. Il ajoute que les rapports d'information et enquêtes préalables fondant la procédure disciplinaire révèlent un défaut d'impartialité dans le chef de leurs auteurs. Il se fonde sur le fait que le chef de corps est intervenu dans la procédure disciplinaire avec un parti pris de nature à compromettre l'impartialité de celle-ci. Il soutient que cela ressort des éléments suivants :

- le chef de corps avait connaissance d'une information judiciaire à son encontre depuis à tout le moins le mois de mai 2015 et a attendu le 7 février 2017 pour en faire part au collège de police;
- ses rapports d'information à son encontre coïncident avec le moment où leurs relations étaient les plus mauvaises;
- il s'est prononcé sur la matérialité des faits dans sa décision de saisine de l'autorité disciplinaire du 30 novembre 2016 et dans son rapport d'information du 7 février 2017;

- il se déduit du rapport de l'ORPSS du 7 novembre 2016 que le requérant avait usage de véhicules de service depuis de nombreuses années à la connaissance de tous et avec l'accord, à tout le moins implicite, du chef de corps;
- la présentation partielle du jugement du 20 octobre 2016 par le chef de corps dans son rapport d'information du 7 février 2017;
- le rapport d'enquête préalable du commissaire L. du 3 février 2017 est adressé au chef de corps;
- le rapport d'enquête préalable du commissaire B. du 8 mars 2017 fait mention d'une réunion de travail lors de laquelle le chef de corps l'a mandaté, réunion dont le commissaire B. niera ensuite l'existence lors de son audition du 27 juin 2017.

Il estime qu'il en va de même du commissaire L. qui, dans son rapport d'enquête préalable du 3 février 2017, tient pour acquis l'utilisation abusive d'un véhicule de service et qui a rédigé au cours de son enquête préalable, le 27 janvier 2017, un PV du chef de vol domestique, usage de faux en écritures et infractions à la législation sur la protection de la vie privée afin de dénoncer aux autorités judiciaires les faits visés par la procédure disciplinaire. Il ajoute que le chef de corps a enquêté à charge sans en avoir été mandaté par le collège de police, seule autorité disciplinaire compétente, en s'immisçant dans l'enquête préalable confiée au commissaire L. par le collège de police, en chargeant, notamment, la directrice du Personnel et de la Logistique de consulter le système de géolocalisation concernant son usage des véhicules de service et en demandant à la police fédérale ses données de consultation des banques RRN, DIV et BNG lors des années 2015 et 2016, invoquant une enquête disciplinaire préalable, inexistante. Il affirme que le commissaire B. a également enquêté sur la base d'un préjugé, affirmant dans son rapport du 8 mars 2017 avoir enquêté concernant l'utilisation abusive de la *Ford Mondeo*. Il ajoute que le collège de police était composé en ses séances des 7 et 17 juillet 2017 et 8 juin 2018 de l'échevine R., en remplacement du bourgmestre de Virton, qu'elle est en conflit ouvert notoire avec son frère, également élu communal à la commune de Virton, depuis fin 2016 pour des raisons d'ordre politique (partage d'un mandat d'échevin non respecté), que ce conflit a été relayé dans la presse et qu'il est toujours d'actualité voire réactivé à l'approche des élections communales d'octobre 2018, qu'un incident est encore survenu à l'occasion du dernier conseil communal de Virton du 4 juin 2018. Il déduit de l'ensemble des éléments qui précèdent que la procédure disciplinaire est viciée.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir qu'aux termes de la loi du 13 mai 1999, la décision d'initier une procédure disciplinaire et celle de proposer une sanction disciplinaire lourde relèvent de la compétence du collège de police dont n'est pas membre le chef de corps et au sein duquel il n'a pas de voix

délibérative et que conformément à l'article 29, alinéas 2 et 5, de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', le chef de corps prépare les affaires qui sont soumises au collège de police, en signe la correspondance et assiste aux séances du collège. Elle expose que le requérant critique l'attitude du chef de corps sans toutefois invoquer des faits précis et objectifs de nature à faire planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres du collège de police. Elle ajoute qu'aux fins de garantir la sérénité et l'impartialité des débats relatifs au dossier disciplinaire du requérant, le collège de police a adopté, le 17 mai 2017, une délibération stipulant que lorsque le dossier du requérant était évoqué en collège, le chef de corps n'assistait ni aux séances, ni aux délibérations du collège et du conseil de police. Elle soutient qu'en toute hypothèse, le requérant ne produit aucun élément objectif de nature à faire planer un soupçon de partialité sur le chef de corps ou à démontrer dans son chef un quelconque parti pris. Elle expose que la plainte déposée à l'encontre du chef de corps n'implique pas que les faits qui y sont relatés seraient établis, que la circonstance que le chef de corps a pu considérer, avant le jugement correctionnel rendu le 20 octobre 2016 et la communication du dossier répressif, que ce dernier se limitait à un différend d'ordre privé avec son ex-compagne et, de ce fait, légitimement estimer qu'il n'était pas nécessaire d'en solliciter la communication, ne dénote aucun parti pris, que le fait qu'il a mentionné dans les rapports d'information les raisons pour lesquelles il estimait que les faits étaient susceptibles d'être punis d'une sanction disciplinaire lourde n'implique en aucun cas qu'il se serait immiscé dans les compétences du collège de police, que la simple mention dans le rapport d'information du 7 février 2017 que « le CP Lacave nie l'évidence » ne suffit pas à constater une immixtion du chef de corps dans les compétences disciplinaires du collège de police, que le rapport de l'ORPSS du 7 novembre 2016 résulte d'un contrôle systématique effectué tous les trois ans et qu'il ne ressort pas des termes utilisés qu'il aurait été commandé, que la mention dans ledit rapport d'une enquête disciplinaire en cours est erronée et vise en réalité le fait que le chef de corps avait été averti d'une possible utilisation abusive du véhicule *Ford Mondeo* par le rapport de la directrice du Personnel et de la Logistique en date du 7 octobre 2016, que la référence au quatrième trimestre 2013 s'explique par le fait que l'ORPSS, lors du contrôle systématique, est remonté jusqu'à ce trimestre de 2013, les périodes avant cette date étant prescrites pour les cotisations ONSS, que la réunion de travail avec le chef de corps à laquelle il est fait référence dans le rapport d'enquête préalable du commissaire B. vise l'entrevue au cours de laquelle le chef de corps lui a remis la délibération du collège du 28 février 2017 le désignant comme enquêteur préalable, que la chronologie du dossier démontre que le chef de corps a demandé à la directrice susvisée de consulter la banque de données *Fleetlogger* concernant les véhicules *Volvo S60* et *Skoda* avant que les conclusions du rapport d'enquête du commissaire L. relatif au véhicule *Ford Mondeo* ne soient communiquées au collège de police de sorte que les recherches

effectuées par la directrice susvisée ne constituent en aucun cas des devoirs complémentaires du rapport d'enquête préalable du commissaire L., que cette consultation était nécessaire aux fins d'étayer les faits qui lui avaient été rapportés et qui devaient être portés à la connaissance du collège de police pour que celui-ci puisse statuer en pleine connaissance de cause. Elle soutient qu'assimiler cette consultation à un acte d'enquête préalable reviendrait à contraindre le chef de corps à rapporter au collège de police n'importe quelle suspicion sans en avoir au préalable vérifié la vraisemblance. Elle ajoute que le 3 février 2017, le commissaire L. a adressé son rapport d'enquête préalable au chef de corps qui est chargé de préparer les réunions du collège de police afin qu'il le lui transmette. Elle soutient que si, à l'occasion de cette communication, le chef de corps a pris connaissance du rapport, cette prise de connaissance ne peut s'analyser comme une immixtion dans les compétences disciplinaires du collège de police. Elle prétend que le requérant n'a pas intérêt à critiquer une prétendue partialité du commissaire L. dans la mesure où le collège de police a décidé de ne pas retenir à sa charge le fait 1.A., objet de son rapport. Concernant la prétendue partialité de l'échevine R., elle rappelle la jurisprudence relative au moyen pris de la violation du principe d'impartialité invoqué à l'encontre d'un organe collégial. Elle fait valoir que la circonstance que le frère du requérant a un désaccord de nature politique avec l'échevine susvisée ne suffit pas à faire planer sur cette dernière un soupçon de partialité vis-à-vis du requérant et que quand bien même, ce dernier n'établit pas qu'elle a été en mesure d'influencer l'ensemble du collège de police.

Dans son dernier mémoire complémentaire, la partie adverse réitère ce qu'elle a fait valoir dans son mémoire en réponse, en ce que la demande faite par le chef de corps à la directrice du Personnel et de la Logistique concerne d'autres véhicules que celui en cause dans l'enquête préalable dont le commissaire L. était chargé et avant que le rapport de celui-ci ne soit communiqué de sorte que les recherches effectuées par cette directrice ne constituent ni des devoirs complémentaires à ceux accomplis par ce commissaire, ni une intervention dans la procédure disciplinaire en cause. Elle ajoute que la consultation de la banque de données *Fleetlogger* demandée ne peut en aucun cas s'assimiler à un acte d'enquête préalable portant sur l'utilisation abusive des deux autres véhicules car raisonner autrement reviendrait à contraindre le chef de corps à rapporter au collège de police n'importe quelle suspicion sans en avoir au préalable vérifié la vraisemblance.

IV.2. Appréciation

Il résulte des articles 32 et 38 de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police' que lorsque l'autorité disciplinaire, en l'occurrence le collège de police, constate ou acquiert la

connaissance de faits susceptibles de constituer une transgression disciplinaire, elle rédige un rapport introductif, après avoir éventuellement ordonné une enquête.

L'article 10 de l'arrête royal du 26 novembre 2001 'portant exécution de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police' dispose :

« Art. 10. L'enquête préalable ordonnée en application de l'article 32, alinéa 1^{er}, ou 38 de la loi disciplinaire, est confiée à un membre du personnel revêtu au moins du grade ou du grade équivalent fixé par Nous, dont le membre du personnel faisant l'objet de la procédure est revêtu.

L'enquêteur préalable visé à l'alinéa 1^{er} est mandaté par l'autorité disciplinaire pour effectuer, dans les limites fixées à l'article 25 de la loi disciplinaire, une enquête pouvant comporter entre autres :

1° l'audition du membre du personnel concerné;

2° toute audition estimée utile par l'enquêteur préalable;

3° la demande de remise de pièces ou effets utiles à l'établissement de la vérité, même s'ils se trouvent dans l'armoire ou le bureau dont le membre du personnel dispose sur son lieu de travail.

L'enquêteur préalable informe régulièrement l'autorité disciplinaire de l'état d'avancement de l'enquête préalable.

Tout refus de participation aux actes de procédure de l'enquêteur préalable est mentionné dans le rapport d'enquête préalable ».

En l'espèce, dès lors que le 30 novembre 2016, le chef de corps a saisi l'autorité disciplinaire du requérant pour « utilisation abusive [...] d'un véhicule de service de la zone de police », précisant, en outre, que « l'usage fréquent de la *Ford Mondeo* par le [requérant] [est] observé par de nombreux collaborateurs » (pièce 5 du dossier administratif) et que, le même jour, l'autorité disciplinaire a mandaté le commissaire L. pour réaliser l'enquête préalable, il n'appartenait pas au chef de corps d'ordonner par la suite lui-même des devoirs d'enquête relatifs à cette suspicion de transgression disciplinaire. Or, il ressort clairement du dossier administratif que la demande faite par ce chef de corps et adressée à la directrice du Personnel et de la Logistique « de cerner les pratiques de manière plus globale du [requérant] quant à l'usage du charroi » était effectuée « suite à l'enquête préalable réalisée par le CP. [L.] » (pièce 10, annexe B. du dossier administratif). Il importe peu à cet égard que la demande ainsi formulée ait été effectuée avant ou après que le chef de corps ait pris connaissance du rapport d'enquête de ce commissaire L. ou que cette demande concerne d'autres véhicules que celui mentionné lors de la saisine initiale de l'autorité disciplinaire. En outre, le chef de corps indique dans son propre rapport rédigé à la suite des investigations faites par la directrice du Personnel et de la Logistique, que la demande en question a été effectuée à la suite de « la lecture de certaines auditions reprises dans [le rapport d'enquête du commissaire [L.]] » et que « face à ces multiples incohérences, [il a] sollicité,

conformément [au] ROI et à la déclaration de la vie privée, que [la] Directrice du Personnel et de la Logistique procède à un examen approfondi des données disponibles au niveau du *fleetlogger* (*Volvo S60* [...] et *Skoda Octavia* [...]) des fiches de prestation signées par le [requérant] et ce pour une période d'environ 6 mois » (dossier administratif, pièce n° 10). Or le ROI auquel il est fait référence précise que « le système [de géolocalisation] ne sera pas utilisé de manière proactive pour ouvrir des dossier disciplinaires » (dossier administratif, pièce 10, p. 31). Il est dès lors manifeste que le chef de corps est ainsi intervenu à l'égard d'une suspicion de transgression disciplinaire dont l'autorité disciplinaire avait été saisie pour ordonner des devoirs en lieu et place de cette autorité disciplinaire.

S'il est de la responsabilité d'un chef de corps, en vertu des pouvoirs et missions que lui confère l'article 44 de la loi du 7 décembre 1998, de s'assurer que les membres des services de police qui sont sous ses ordres respectent les réglementations auxquelles ils sont soumis, il ne peut, sur ce fondement, sans mandat de l'autorité disciplinaire compétente, effectuer ou faire effectuer des devoirs relatifs à des faits ou des suspicions qui font l'objet de l'enquête disciplinaire ou qui sont révélés par celle-ci. Conformément aux dispositions légales et réglementaires rappelées ci-avant, c'est en effet à l'autorité disciplinaire compétente qu'il revient d'ordonner des devoirs d'enquête au membre du personnel qu'il désigne à cet effet.

Sans qu'il soit besoin d'examiner si le principe d'impartialité a été en l'espèce méconnu, force est de constater que l'instruction disciplinaire n'a pas été menée dans le respect des dispositions légales et réglementaires visées au moyen, des devoirs d'enquête effectués dans le but d'étayer les faits susceptibles de constituer une transgression disciplinaire l'ayant été après la saisine de l'autorité disciplinaire et sans avoir été ordonnés par celle-ci. Cette constatation suffit à invalider la sanction disciplinaire prononcée à l'issue d'un tel vice de procédure.

Le moyen est fondé.

V. Autres moyens

Le premier moyen suffisant à entraîner l'annulation de l'acte attaqué, il n'est pas utile d'examiner les deuxième et quatrième moyens.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 980 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La décision du 8 juin 2018 du collège de police de la zone de police 5299 « Gaume », infligeant à Éric Lacave la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 600 euros, la contribution de 60 euros et l'indemnité de procédure de 980 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 13 octobre 2020, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux