

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

A R R Ê T

n° 251.547 du 21 septembre 2021

A. 229.970/VIII-11.347

En cause : **BAKKALI** Mohamed Kamal,
 ayant élu domicile à
 la Centrale générale des services public (CGSP)
 place Fontainas 9-11
 1000 Bruxelles,

contre :

la zone de police de Bruxelles-Capitale-Ixelles (ZP 5339),
représentée par son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 janvier 2020, Mohamed Kamal Bakkali demande l'annulation de « la décision adoptée le 12 novembre 2019 par le Collège de police de la partie adverse, lui infligeant la sanction disciplinaire de la retenue de traitement de 10 % durant un mois ».

II. 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 9 juillet 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 septembre 2021.

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

M^e Marine Wilmet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Frédéric Van De Gejuchte, avocat, 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

1. Le requérant est au service du cadre opérationnel de la partie adverse depuis 2011.

Dans sa requête, il soutient que par un courrier du 29 décembre 2018, il a informé son chef de corps de son intention d'exercer « une activité de transport de personnes à mobilité réduite en cumul de son activité de policier » mais que « ce courrier n'est jamais parvenu à l'autorité compétente ».

2. Le 8 février 2019, le requérant se présente au commissariat central 2 de la zone de police de Bruxelles-Ouest et déclare avoir été victime de coups et blessures à l'occasion de l'exercice de sa profession de taximan à Laeken. L'inspecteur qui le reçoit relate ce qui suit par un courriel du même jour :

« Lors de la vérification BNG, constatons que l'intéressé est mentionné en tant que policier dans le RN.

Nous demandons à l'intéressé et il nous confirme qu'il est toujours actif, au sein de la ZP Bruxelles-Capitale.

Il précise qu'il a l'autorisation pour travailler avec une licence de taximan lors de ses repos [...] ».

Ce courriel est communiqué à la partie adverse le 24 février suivant.

3. Le 28 février 2019, le chef de corps de la partie adverse désigne deux enquêteurs préalables en vue d'effectuer une enquête administrative générale à charge et à décharge à propos des faits susvisés.

4. Interrogée par les services des enquêteurs préalables, la direction du personnel précise le 4 mars 2019 qu'elle « n'a pas de trace d'une demande, et donc d'une autorisation éventuelle, quant à un cumul ou l'exercice d'une fonction accessoire dans le chef [du requérant] ».

5. Le 17 mars 2019, le requérant est entendu dans le cadre de l'enquête préalable et déclare notamment ce qui suit :

« Dès que j'ai appris la nouvelle loi sur les cumuls pour les fonctionnaires, je me suis renseigné auprès de mon délégué syndical N. qui m'a confirmé l'information. J'ai transmis mon courrier ce 29/12/2018 à titre d'information au chef de corps afin qu'il sache que je vais effectuer un stage de courte durée sur huit mois en vue de l'apprentissage de la réglementation de base sur le transport des personnes avec une spécialisation pour personnes à mobilité réduite.

J'exerce cette profession complémentaire en stage un jour par roulement en donnant toujours l'avantage à mon service de policier.

De bonne foi, étant donné que la profession de chauffeur de taxi n'était pas reprise dans la liste des interdictions légales et que le délai de 45 jours légaux était passé, j'ai supposé que j'étais en droit de pouvoir l'exercer.

Vous m'informez que la demande que je vous présente est datée du 29 décembre 2018 et que les faits qui ont été dénoncés, se trouvent être le 08/02/2019 soit plus ou moins trois jours avant l'échéance.

[...]

Étant donné que ma demande du 29/12/2018 envoyée par courrier interne ne serait pas parvenue auprès du CC, je vous remets la même demande d'information à joindre à mon audition. Copie de ce même courrier sera remis ce lundi 18/03/2019 à HRM.

[...] ».

6. Le même jour, l'enquêteur préalable interroge à nouveau les services qui lui répondent, deux jours plus tard, qu'aucune demande d'autorisation d'exercer une activité complémentaire n'a été introduite par le requérant.

7. Le 18 mars 2019, le service « HRM » réceptionne la demande de cumul datée du 29 décembre 2018 et, le 3 avril suivant, informe l'enquêteur préalable que le collège de police a refusé, le 1^{er} avril 2019, la demande d'autorisation d'exercer une activité complémentaire de chauffeur de taxi.

Aucun recours n'a été introduit contre cette décision.

8. Le 29 avril 2019, le rapport d'enquête préalable est établi dans les termes suivants :

« Considérant que [le requérant] a combiné son travail d'inspecteur de police et celui de chauffeur de taxi; que, préalablement à l'exercice de cette seconde activité, il n'a pas fait la communication requise par l'article 135 au Collège de police; qu'en ne communiquant pas au préalable son souhait d'exercer une activité autre que celle visée à l'article 134 au Collège de police, il ne lui a pas permis d'évaluer si l'activité envisagée pouvait compromettre l'intérêt du service et/ou la dignité de l'état de membre du personnel; que, ce faisant, il a transgressé les règles relatives au statut des fonctionnaires de police;

Considérant que [quand bien même] même j'aurais réceptionné la communication [du requérant] relative à l'exercice d'une seconde activité de taximan – communication qui ne respecte, par ailleurs, pas le prescrit de la loi quant au destinataire et à sa forme – le délai d'attente de 45 jours permettant au Collège de police d'évaluer l'opportunité d'exercer cette activité complémentaire n'a pas été respecté par [le requérant];

Considérant qu'en exerçant une seconde activité en sus de celle qu'il exerce au sein de la police, il a pu porter atteinte à la confiance que l'autorité a placée en lui, la loyauté qu'elle est en droit d'attendre de chacun des membres de son personnel ainsi qu'à sa disponibilité;

Attendu que les faits mis à sa charge peuvent être considérés comme graves; que, par ces motifs, il ne serait pas déraisonnable pour l'autorité d'envisager une sanction lourde ».

9. Le 30 avril 2019, le collège de police propose d'infliger au requérant la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de 10 % pendant un mois. Cette proposition est notifiée au requérant par deux envois recommandés avec accusé de réception des 30 avril et 3 mai 2019.

10. Le requérant dépose un mémoire en défense le 28 mai 2019 et, le 12 juin 2019, le collège de police maintient la proposition susvisée, qui est notifiée par deux envois recommandés avec accusé de réception des 12 et 13 juin 2019.

11. Le 20 juin 2019, le requérant introduit une requête en reconsidération auprès du conseil de discipline qui, cinq jours plus tard, convoque les parties à comparaître à l'audience du 12 août 2019. À la demande du requérant, l'audience est reportée au 12 septembre 2019.

12. Le 16 juillet 2019, l'inspecteur général de la police fédérale et de la police locale transmet un rapport d'expertise aux termes duquel il considère, en substance, que la procédure est régulière et que la sanction disciplinaire lourde de la

retenue de traitement de 10 % pendant un mois « n'est manifestement pas disproportionnée ».

13. Le 4 octobre 2019, le conseil de discipline rend un avis selon lequel la transgression disciplinaire « est de nature à valoir au requérant le prononcé d'un blâme au sens des articles 4 et 10 de la loi du 13 mai 1999 ».

14. Le 21 octobre 2019, le collège de police manifeste son intention de s'écarter de l'avis du conseil de discipline et en informe le requérant par deux envois recommandés avec accusé de réception des 23 et 25 octobre 2019.

15. Le 1^{er} novembre 2019, le requérant dépose un mémoire complémentaire et, le 12 novembre 2019, le collège de police lui inflige la sanction disciplinaire lourde de la retenue de traitement de 10 % pendant un mois.

Cette décision, notifiée par deux envois recommandés avec accusés de réception des 13 et 14 novembre 2019, constitue l'acte attaqué.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèse du requérant

Le moyen est pris de la violation des principes généraux du raisonnable et de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Le requérant reproche à la partie adverse d'avoir ignoré le contexte particulier des faits et l'absence d'antécédents négatifs dans son chef. Il estime qu'il est de bonne foi, qu'il n'a commis qu'une erreur dans la procédure d'information et que l'activité professionnelle complémentaire n'est pas de nature à nuire au service, de sorte que la sanction lourde ne se justifiait pas. Il considère que la motivation de l'acte attaqué révèle une erreur manifeste d'appréciation parce que la partie adverse n'a pas eu égard à la nature de l'activité exercée en cumul, qu'il a déclaré vouloir faire en raison, notamment, du fait que des membres de sa famille se trouvent dans une situation de handicap et qu'il est ainsi particulièrement sensibilisé aux difficultés de déplacement de ces personnes. Il estime qu'une telle activité ne peut être constitutive d'un risque d'atteinte à la dignité de la fonction de policier mais révèle au contraire des motifs louables et particulièrement civiques, précise qu'elle devait se dérouler pendant ses journées de congé et n'aurait donc pas eu d'effet négatif sur sa disponibilité, sa santé ou sa vigilance en service. Il ajoute qu'il envisageait certes de prendre une interruption de carrière d'une année en 2020 à la

suite de son stage dans la société de taxis, mais indique qu'il ne s'agissait pas d'une réorientation professionnelle et qu'il était prévu une reprise de ses fonctions dans la police après cette année d'interruption de carrière. Il fait valoir qu'il s'est certainement soucié des intérêts de sa profession et n'a en aucun cas privilégié une réorientation professionnelle qui n'entraîne pas dans ses projets, et qu'il est inscrit à la formation d'inspecteur principal, ce qui démontre qu'il n'a pas l'intention de mettre fin à ses fonctions dans la police. Il considère que l'autorité ne saurait exclure qu'il a commis une simple erreur quant au destinataire de l'information qui devait lui être adressée et que « [sa] bonne foi [...] ne peut être mise en doute, eu égard à la nature de l'activité projetée, puisque l'on n'imagine pas quel aurait pu être [son] intérêt à exercer frauduleusement cette activité accessoire ». Il explique qu'il lui est apparu qu'une telle activité ne poserait aucun problème de compatibilité avec l'exercice de ses fonctions de policier, que le refus ultérieur d'autorisation « n'enlève rien à ce constat, sachant que ce refus est manifestement abusif », que la seule faute qui peut encore éventuellement lui être reprochée « serait une certaine négligence dans l'accomplissement des démarches administratives nécessaires, préalables à l'exercice d'une activité en cumul », et que « semblable négligence ne mérite manifestement pas l'infliction d'une sanction disciplinaire lourde, quand bien même il s'agirait de la moindre des sanctions lourdes ».

Il réplique que la circonstance qu'il n'a pas contesté la décision du 1^{er} avril 2019 refusant le cumul d'activités est étrangère à la procédure disciplinaire proprement dite, « en particulier en ce [qu'il] ignorait que l'autorisation de cumul lui serait refusée, décision qui n'a pas manqué de l'étonner », et que cette absence de contestation n'enlève rien au caractère abusif de la procédure disciplinaire. Il reprend et critique la motivation dudit refus et considère qu'il s'agit manifestement « de clauses de style, utilisées de manière purement routinière par l'autorité pour refuser toute demande d'autorisation de cumul ». Il ajoute qu'il ne l'a pas contesté parce qu'il avait de bonnes raisons d'espérer obtenir à brève échéance une mutation au sein de la police fédérale, qu'il est devenu inspecteur principal en juin 2020, et qu'il doit être nommé dans le cadre de la police fédérale en juillet 2020, au sein de laquelle, selon lui, sa demande de cumul ne soulèverait pas d'objections. Il fait encore valoir qu'il est en droit de poursuivre toute formation qu'il juge appropriée durant son temps libre, même quant à son écolage allégué dès le 19 novembre 2018, et qu'il n'a besoin d'aucune autorisation à ce sujet. Il explique qu'il a mis plus d'un mois à effectuer les démarches nécessaires auprès des autorités régionales et à trouver un exploitant de taxis disposé à le former. Il souligne encore qu'aucune atteinte à sa disponibilité n'a été relevée et qu'il n'est ni allégué ni démontré que son comportement aurait été de nature à désorganiser le service. Il observe que la partie adverse ne répond pas au moyen en ce qu'il est pris de l'absence de prise en

considération de la nature de l'activité envisagée et de son déroulement durant ses congés ce qui implique, selon lui, une reconnaissance implicite de son bien-fondé.

Dans son dernier mémoire, il précise qu'il ne demande pas que la décision de refus du 1^{er} avril 2019 « soit mise en cause devant [le Conseil d'État], mais qu'il soit pris en considération qu'il a pu raisonnablement supposer – certes par erreur – que l'autorisation demandée lui serait accordée, en raison notamment de la nature de l'activité sollicitée ». Selon lui, il s'agit d'une circonstance qui démontre que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en le sanctionnant pour avoir exercé une activité en cumul dont il s'attendait à recevoir l'autorisation. Il ajoute que la partie adverse n'a pas eu égard à la nature de l'activité litigieuse et que c'est ce qui l'a conduite à commettre une erreur manifeste d'appréciation, de sorte qu'il conteste que l'argumentation y relative ne devrait pas être examinée. Il fait encore valoir qu'elle ne prend pas en considération un éventuel trouble concret consécutif à l'exercice prématuré de l'activité de chauffeur de transport de personnes à mobilité réduite alors que « l'observance d'un devoir de minutie permet à l'autorité de se prémunir d'erreurs d'appréciations, lesquelles sont manifestes lorsque ce devoir de minutie a été manifestement méconnu ». Il évoque l'hypothèse d'une activité réellement incompatible avec la fonction et impactant celle-ci et « doute que dans un tel cas l'autorité ne prendrait en considération ni la nature de l'activité exercée, ni le trouble causé à l'exercice de la fonction de policier ». Il en conclut que « l'appréciation de la gravité de la faute consistant à exercer une activité en cumul sans en avoir reçu l'autorisation préalable, doit nécessairement comporter l'examen de la nature de l'activité projetée et de son impact éventuel sur la fonction. Ce refus d'examiner tous les éléments de l'espèce, outre qu'il fait apparaître une instruction menée entièrement à charge, a vicié le jugement de l'autorité, laquelle a commis une erreur manifeste d'appréciation, c'est-à-dire qu'elle [lui] a infligé [...] une sanction d'une lourdeur qu'aucune autorité raisonnable n'aurait infligée dans ces circonstances, en ayant pris connaissance de tous les éléments de l'espèce et en les ayant examinés soigneusement ».

IV.2. Appréciation

Pour la détermination du taux de la sanction, le principe de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait qui la fondent et son objet, que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire, le Conseil d'État ne pouvant sanctionner qu'une erreur manifeste d'appréciation.

Les articles 134 et 135 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré et structuré à deux niveaux', disposent par ailleurs comme suit :

« Art. 134. Sans préjudice des incompatibilités prévues dans des lois et arrêtés particuliers et des dispositions transitoires en vigueur, la qualité de membre du personnel du cadre opérationnel est incompatible avec les emplois, professions ou occupations complémentaires suivants, même non rémunérés, qui sont exercés, soit dans une entreprise privée sans but lucratif, soit au sein d'une association de fait, soit, le cas échéant, auprès des particuliers :

1° être membre opérationnel d'un service de secours ou être ambulancier;

2° en tant que membre du personnel dirigeant ou enseignant d'une école de conduite agréée, visée à l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite de véhicules à moteur, donner des cours pratiques de conduite de véhicules si cet enseignement est dispensé en tout ou en partie sur la voie publique au sens de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique;

3° l'exercice de la fonction de garde champêtre particulier.

Art. 135. Le membre du personnel du cadre opérationnel communique au préalable, selon le cas, au commissaire général ou à l'autorité qu'il désigne, au bourgmestre ou au collège de police, toute occupation, qui n'est pas visée à l'article 134, qu'il entend exercer. Cette communication doit soit être envoyée par envoi recommandé, soit être directement remise à l'autorité compétente au moyen d'une lettre avec accusé de réception, soit être remise au service du personnel du service de police concerné au moyen d'une lettre contre accusé de réception.

Le commissaire général ou l'autorité qu'il désigne, le bourgmestre ou le collège de police peut, dans les 45 jours calendrier qui suivent la réception de la communication et après avoir recueilli l'avis, selon le cas, du directeur général qui dirige la direction générale sous l'autorité de laquelle le demandeur exerce sa fonction ou du chef de corps, par une décision motivée :

1° refuser l'exercice de l'occupation communiquée, dans le cadre des directives données par le ministre de l'Intérieur;

2° soumettre l'exercice de l'occupation communiquée à certaines conditions relatives à l'intérêt du service et à la dignité de l'état de membre du personnel.

À l'exception du membre du personnel qui a obtenu une décision de refus et, le cas échéant, moyennant le respect des conditions imposées, le membre du personnel du cadre opérationnel peut exercer l'occupation communiquée après l'expiration du délai visé à l'alinéa 2.

Tout cumul est suspendu d'office lorsque le membre du personnel est absent pour maladie, par suite d'un accident de travail, d'un accident survenu sur le chemin du travail ou d'une maladie professionnelle, lorsqu'il est en disponibilité pour maladie ou lorsqu'il travaille selon le régime des prestations réduites pour raisons médicales ».

En l'espèce, il n'est pas contesté que l'activité litigieuse n'est pas visée par l'article 134 et que le requérant n'a pas respecté les formalités prévues par

l'article 135. Il ressort encore clairement de l'acte attaqué qu'il est exclusivement reproché au requérant d'avoir « exercé, en même temps que sa fonction d'inspecteur de police, une seconde activité professionnelle de taximan, sans en avoir préalablement informé le collège de police », en violation de l'article 135. Dès lors que l'objet unique de l'acte attaqué vise clairement à sanctionner l'exercice d'une activité complémentaire sans en avoir informé préalablement l'autorité et non pas la nature ou les modalités de cette activité, les griefs relatifs au refus d'autoriser le cumul y afférent s'avèrent non pertinents pour l'examen du moyen unique dès lors qu'ils sont étrangers à la légalité de la sanction litigieuse et du comportement précis qu'elle a pour objet. Il convient par ailleurs d'emblée de constater que, sans être critiqué à ce propos, l'acte attaqué expose les motifs pour lesquels il s'écarte de l'avis du conseil de discipline et que, contrairement à ce que soutient le requérant, la partie adverse a, en l'adoptant, pris en considération l'absence d'antécédents disciplinaires puisqu'il expose « qu'en spécifiant dans son rapport introductif et dans sa proposition que l'intéressé n'avait pas d'antécédent disciplinaire, l'autorité démontrait qu'elle avait déjà pris en considération ce fait pour ne pas envisager une sanction plus élevée », et qu'eu égard à la volonté de la partie adverse de lui infliger une sanction « destinée à lui faire prendre conscience de ses obligations », la sanction la moins forte parmi les sanctions lourdes devait lui être infligée « tenant compte [...] de l'absence d'antécédents disciplinaires ». Il ressort encore de l'acte attaqué que c'est précisément pour atteindre cette prise de conscience que la partie adverse opte pour une sanction lourde « seule [...] apte à atteindre cet objectif », tout en précisant « qu'une retenue de traitement maximale assortie d'un délai moyen devrait suffire à lui faire comprendre qu'il ne peut pas cumuler son travail à la police et une autre occupation sans en avoir fait la communication préalable au Collège de police ». Au regard de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police', les deux sanctions disciplinaires légères sont l'avertissement et le blâme (art. 4), tandis que les cinq sanctions disciplinaires lourdes sont, en partant de la moins grave, la retenue de traitement, la suspension par mesure disciplinaire de maximum trois mois, la rétrogradation dans l'échelle de traitement, la démission d'office et la révocation (art. 5). Dans la mesure où l'avertissement est la « mise en demeure » que l'autorité disciplinaire adresse à un membre du personnel tandis que le blâme est « la désapprobation formelle » dont elle lui fait part (art. 9 et 10), le requérant reste en défaut d'exposer, et *a fortiori* d'établir, en quoi le choix de la sanction lourde la moins grave révélerait une erreur manifeste d'appréciation pour lui faire prendre conscience de ses obligations et lui faire comprendre que le cumul d'activités ne peut être exercé sans une communication préalable et dans les formes légalement requises à l'autorité. Il n'établit pas davantage en quoi ce choix serait disproportionné alors que, comme l'expose expressément l'acte attaqué, celui-ci opte certes pour une retenue de

traitement maximale de 10 % mais « assortie d'un délai moyen », en l'occurrence la moitié du délai légal maximum prévu par l'article 11 de la loi du 13 mai 1999. Dans un tel contexte, il n'est pas établi qu'une autre autorité normalement prudente et diligente placée dans les mêmes circonstances n'aurait pas opté pour la même sanction. Enfin, la violation alléguée du devoir de minutie, évoquée pour la première fois dans le dernier mémoire, l'est de façon tardive et, partant, irrecevable et n'implique en tout état de cause pas, en soi, une erreur manifeste d'appréciation.

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.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 21 septembre 2021, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Louise Ernoux-Neufcoeur,

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur

Luc Detroux