

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 125.582 du 21 novembre 2003

A.64.433/VIII-3749

En cause : **CARLEER** Christian,
ayant élu domicile chez
Me Pierre DEROY, avocat,
avenue de Marie de Hongrie 18/7
1083 Bruxelles,

contre :

1. la Commune d'Etterbeek,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

2. la Région de Bruxelles-Capitale,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat,
avenue Defré 19
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 juillet 1995 par Christian CARLEER qui
demande l'annulation de :

1. la délibération du 15 décembre 1994 par laquelle le conseil communal d'Etterbeek lui
inflige la peine de la démission d'office;
2. l'arrêté du 24 mars 1995 par lequel le Gouvernement de la Région de Bruxelles-
Capitale rejette le recours introduit contre cette délibération;

Vu l'arrêt n° 55.192 du 18 septembre 1995 rejetant la demande de
suspension;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} DAGNELIE, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 14 avril 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 19 septembre 2003 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 7 novembre 2003;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DEROY, avocat, comparaissant pour le requérant, Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et Me KRENC, loco Me LAMBERT, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis, M. KOVALOVSKY, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la cause, exposés en détails dans l'arrêt n° 55.192 du 18 septembre 1995, peuvent être résumés comme suit :

1. Dans la soirée du 9 juillet 1993, une personne arrêtée par le requérant, agent de police à la commune d'Etterbeek, se rebelle et porte des coups au requérant et au collègue qui l'accompagnait. Une déclaration d'accident du travail est faite auprès de la SMAP.

2. Le 22 juin 1994, le commissaire de police-chef de corps établit un rapport administratif relatant ce qui suit :

" Le 20 mai 1994, à 14.00 h., nous apprenons au cours d'une discussion avec le délégué de la société d'assurances SMAP au sujet des dossiers «accidents de travail» concernant les membres du personnel en général, que l'un de ces dossiers est remis en cause quant à la déclaration des faits qu'il contient. Le dossier en question est relatif à un accident de travail du 9 juillet 1993, dont la victime est l'agent-brigadier Christian CARLEER, de notre corps. L'inspecteur de la compagnie d'assurances

souhaitait rencontrer le témoin cité dans le dossier, à savoir l'agent brigadier principal Roland DEBOURGH. Au cours de la même discussion, nous apprenons qu'une enquête est ouverte par la compagnie d'assurances et qui concerne une bagarre qui se serait déroulée dans les jours précédant la date d'ouverture du dossier accident de travail et dans laquelle CARLEER aurait reçu des coups violents et dont il n'aurait à aucun moment fait mention, alors que les experts médicaux en charge du dossier semblent estimer que la nature des lésions constatées à la suite de la déclaration d'accident du 9 juillet 1993 ne peut pas correspondre à la réalité de la version des faits déclarés. D'autre part, à ce stade de l'enquête, il semble que la bagarre se situerait entre le 5 et le 8 juillet 1993 et se serait déroulée dans un établissement de la place Jourdan dénommé «Le Zinc» et aurait eu pour témoins, entr'autres, plusieurs agents de la police communale d'Etterbeek".

Selon le rapport, l'"enquête discrète" à laquelle il est procédé à propos de ces faits établit que ceux-ci se sont produits dans la nuit du 8 au 9 juillet 1993 et que cinq agents de la police d'Etterbeek, dont le requérant, étaient présents.

Le rapport poursuit en ces termes :

" (...) aucune trace d'une inscription, d'un procès-verbal ou d'une déclaration de sinistre n'a été trouvée en nos services. Enfin, nous apprenons qu'un service d'intervention de la gendarmerie de Bruxelles a été demandé sur place, cette même nuit à 3.35 h., pour une bagarre importante. Toutefois, ce service n'a rien constaté lors de son arrivée sur place, les belligérants ayant quitté les lieux avant leur arrivée.
(...)

Exposons que les agents cités, à l'exception de Christian CARLEER, se sont retrouvés dans cet établissement pour les motifs suivants : Fabrice MATTHYS, en congé, revenait d'une visite à la clinique Baron Lambert, où son épouse a accouché de triplés en date du 7 juillet 1993. Yves MATTHYS, Jean VAN DEN EYNDE et Paul LINTHOUT étaient en patrouille et ayant été appelés pour le constat d'un accident de roulage sur la place Jourdan, sont allés présenter leurs félicitations à leur(s) collègue(s) pour le(s) motif(s) décrit(s). Ils se sont attablés en buvant un verre à cette occasion, LINTHOUT tournant le dos au comptoir où se tenait Christian CARLEER, entré peu après. Christian CARLEER n'était pas en service".

L'auteur du rapport administratif demande aux agents présents, sauf à Christian CARLEER de faire un rapport écrit au sujet des faits. Ces rapports concordent quant au lieu et à la date des faits et quant à l'existence d'une altercation au cours de laquelle le requérant a, selon les déclarations faites, menacé le barman de lui donner un "coup de tête", ce qui a amené le barman, toujours selon ces déclarations, à réagir en donnant lui-même un "coup de tête" au requérant; les déclarations ne concordent pas quant aux circonstances précises qui sont à l'origine de l'altercation ni quant à l'heure de celle-ci.

Le requérant n'est pas interpellé dans le cadre de cette enquête mais, en ayant appris l'existence, se présente spontanément le 21 juin 1994 pour en demander les motifs. Il ne conteste pas l'existence d'une dispute dans l'établissement précité, mais en conteste la date, qu'il situe approximativement au mois de mars 1993. Il maintiendra

cette contestation tout au long de la procédure disciplinaire et niera également avoir été frappé.

3. Une procédure disciplinaire est entamée à l'encontre du requérant. Les faits suivants lui sont reprochés :

- " 1. (Pour avoir,) dans la nuit du 8 au 9 juillet 1993, alors qu'il se trouvait en état d'ébriété, été impliqué dans une altercation au cours de laquelle il a menacé de coups, une personne qui tentait de s'interposer à son intervention injustifiée dans l'état physique où il se trouvait;
2. (Pour avoir,) dans la nuit du 8 au 9 juillet 1993, au cours de la même altercation, menacé verbalement de représailles, cette personne qui a cru devoir utiliser la force pour éviter de recevoir elle-même des coups de la part de M. Christian CARLEER;
3. (Pour avoir,) dans la soirée du 9 juillet 1993, alors qu'il est victime d'une rébellion au cours de laquelle il a reçu des coups de la part d'un tiers, omis de déclarer, dans le cadre de la législation sur les accidents de travail, les incidents de la nuit précédente qui pourraient être, d'après les constatations de la société d'assurances, à l'origine de séquelles physiques importantes et qui ne sont pas imputables à ce tiers;
4. (Pour avoir) manqué (à) ses devoirs de loyauté envers ses supérieurs en n'exprimant pas la vérité dans le cadre de l'enquête administrative dont il se savait faire l'objet".

4. Le requérant, assisté de son avocat, est entendu par le conseil communal, de même que les personnes ayant fait des déclarations au cours de l'enquête et deux des témoins dont l'intéressé a demandé l'audition. Les questions portent quasi exclusivement sur l'altercation à laquelle il est reproché au requérant d'avoir été impliqué et sur la date de celle-ci; quant à ce dernier élément, la plupart des personnes interrogées déclarent avoir retenu la date du 7 juillet 1993, parce que c'était le lendemain de la naissance de triplés chez l'un des agents.

5. Par une décision très longuement motivée du 15 décembre 1994 qui constitue le premier acte attaqué, le conseil communal d'Etterbeek inflige au requérant la sanction disciplinaire de la démission d'office. Après avoir rappelé les quatre griefs formulés à l'encontre de l'intéressé, et les différents témoignages, la décision porte notamment ce qui suit :

- " Considérant que les mêmes témoignages permettent d'établir que Monsieur CARLEER a reçu un coup, sans toutefois pouvoir en déterminer la gravité ni la portée, et que dès lors M. CARLEER a nécessairement manqué gravement à la dignité de ses fonctions, puisque lors de sa déclaration d'accident de travail, il a omis de mentionner qu'il avait reçu un coup la veille, dans un établissement dénommé "Le Zinc", qu'il a persévéré dans cette omission en soutenant malgré six témoignages concordants qu'il n'était pas présent cette nuit-là dans l'établissement;

(...)

Considérant qu'aucun doute n'est possible quant à l'exactitude de la date citée par les témoins, s'agissant du lendemain du jour où le témoin Fabrice MATTHYS est devenu le père des triplés;

Qu'il ressort des déclarations de [la tenancière de l'établissement] et de Monsieur Claude EVRARD que l'intéressé se trouvait en état d'ébriété;

Qu'il se déduit des déclarations de Monsieur Claude EVRARD que le comparant, titulaire d'une fonction d'autorité, a bien menacé de représailles la personne avec laquelle il en était venu aux mains;

Considérant que si les faits 1 et 2 cotés à la citation disciplinaire sont établis et indignes de la fonction de policier, les faits 3 et 4 sont d'une gravité telle qu'ils rendent incompatible l'exercice de la fonction;

Que les témoignages ci-dessus rappelés démontrent que M. CARLEER a caché un fait susceptible de modifier l'appréciation des conséquences médicales de l'accident de travail dont il a été victime le lendemain des faits;

(...)"

Après l'analyse des arguments de la défense, la décision mentionne à nouveau que, "si les faits 1 et 2 cotés à la citation disciplinaire sont indignes de la fonction de policier, les faits 3 et 4 sont d'une gravité telle qu'ils rendent incompatible l'exercice de la fonction" et relève "que ces éléments sont encore aggravés par le passé disciplinaire spécifique de l'intéressé", passé disciplinaire qui est rappelé.

Cette décision, qui constitue le premier acte attaqué, a été notifiée au requérant le 19 décembre 1994. La notification mentionne la possibilité d'introduire dans les quinze jours un recours auprès de l'autorité de tutelle.

6. Le 29 décembre 1994, le requérant introduit un recours contre cette décision auprès de l'autorité de tutelle.

La note du service de la tutelle transmettant au Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale un projet d'arrêté qui rejette le recours relate les circonstances de la cause de la manière suivante :

" L'intéressé a été impliqué dans une altercation au cours de laquelle il a menacé de coups une personne qui voulait s'interposer à son intervention. Il était visiblement en état d'ébriété. Au cours de cette altercation, il a menacé de représailles cette personne qui a cru devoir utiliser la force pour parer à ses coups.

En outre, il a omis de déclarer ces incidents, d'après les constatations de la compagnie d'assurances, à l'origine de séquelles physiques importantes.

Il les a imputées à un tiers, dont il a reçu des coups la nuit suivante lors d'une rébellion.

Il n'a pas dit la vérité dans le cadre de l'enquête administrative dont il était l'objet et a manqué ainsi à ses devoirs de loyauté envers ses supérieurs.

L'intéressé a été suspendu préventivement à titre de mesure d'ordre pour une période de quatre mois en date du 23.06.1994, avec privation de traitement".

7. Le 24 mars 1995, le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale décide de rejeter le recours. Il s'agit du second acte attaqué, motivé comme suit :

" (...)

Considérant que les faits mis à charge sont établis et justifient une sanction disciplinaire; qu'en outre, par son comportement, le prénommé a rendu impossible le lien de confiance entre lui et l'administration communale;

Considérant que la procédure a été régulièrement suivie et que les droits de la défense ont été observés;

(...)"

8. Prévenu de "dans l'intention frauduleuse de se faire indûment remettre par la SMAP de l'argent auquel il n'avait pas droit, avoir rédigé ou fait rédiger plusieurs documents notamment le 9 juillet 1993 une fausse déclaration de sinistre auprès de la SMAP et d'avoir, avec la même intention frauduleuse ou le même dessein de nuire, fait usage de ladite fausse pièce sachant qu'elle était fausse", le requérant a été acquitté par un jugement du Tribunal correctionnel de Bruxelles du 16 juin 1999, coulé en force de chose jugée en ce qui le concerne. Ce jugement est motivé en ces termes :

" Attendu, en ce qui concerne la prévention A, que le prévenu CARLEER a déclaré le 9 juillet 1993, un accident de travail à la SMAP, s'agissant d'un coup au visage qui lui avait été donné par un tiers lors d'une rébellion;

Que l'assureur-loi a indemnisé le prévenu CARLEER des conséquences de cet accident; qu'en juin 1994 l'assureur-loi transmet au Commissaire de Police d'Etterbeek un rapport duquel il résultait que les séquelles présentées par le prévenu CARLEER, pour lesquelles il avait été indemnisé, ne seraient pas la suite d'un accident survenu le 9 juillet 1993 dans le cadre de ses activités de service;

Qu'à l'occasion de l'enquête administrative menée au niveau disciplinaire, plusieurs témoins ont par la suite affirmé que le prévenu avait reçu un coup violent à la tête dans un café au cours de la nuit du 7 au 8 juillet 1993, soit la veille de l'accident déclaré;

Attendu cependant que le lendemain de ces faits, soit le 9 juillet 1993, le prévenu a pris normalement son service; que son collègue de patrouille ne mentionne pas l'existence préalable d'une trace de coup au visage, tandis qu'il précise bien que le prévenu reçoit dans la nuit un coup de poing à la tête; que de même le médecin ayant examiné le prévenu du chef du coup reçu ne mentionne pas l'existence de traces d'un coup de tête récent (en l'espèce qui serait intervenu la veille);

Qu'enfin le médecin légiste conclut que les séquelles présentées par le prévenu après le 9 juillet, ne peuvent avoir été occasionnées par les faits du 8 juillet 1993 tels que décrits par les témoins;

Que certes, le médecin légiste conclut également que le coup reçu le 9 juillet 1993, et les constatations médicales immédiates ne sont pas compatibles non plus avec les séquelles présentées par la suite par le prévenu CARLEER; qu'il précise également que ces séquelles doivent être considérées comme un état antérieur aux faits des 8 et 9 juillet 1993;

Attendu cependant que la prévention A telle que retenue à la citation nécessite la preuve de l'existence d'une intention frauduleuse dans le chef du prévenu; que cette preuve n'est pas rapportée, tant le médecin traitant que le médecin conseil de l'assureur-loi ayant reconnu l'incapacité de travail sans remettre en cause la déclaration d'accident et ce, pendant plus de 10 mois; que les séquelles du prévenu ont été objectivées par des examens spécialisés; que celles-ci sont manifestement apparues après le dernier coup reçu et correspondent au côté atteint par le coup de point du 9 juillet 1993 (oeil gauche); que le prévenu a pu croire tout comme les médecins qui l'ont examiné qu'une relation causale existait; que la remise en question de ce lien de causalité sur base d'une expertise qui s'est déroulée plus de 3 ans après les faits, ne suffit pas à fonder la prévention";

Considérant que la première partie adverse fait valoir que le requérant a exercé contre la décision du conseil communal du 15 décembre 1994 le recours organisé par l'article 180, alinéa 3, de la loi communale, qui est un recours en réformation, et que la décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles- Capitale du 24 mars 1995 s'est substituée à celle du conseil communal, en sorte que la requête est irrecevable en tant qu'elle est dirigée contre cette dernière;

Considérant que, se fondant sur l'arrêt BEKAERT, n° 57.280 du 27 décembre 1995, le rapport adopte cette thèse; que par télécopie du 5 novembre 2003, Monsieur le premier auditeur chef de section a attiré l'attention des parties sur l'arrêt DEGREEF n° 91.622 du 13 décembre 2000, qui a opéré un revirement de jurisprudence par rapport à l'arrêt BEKAERT, précité, et selon lequel le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne disposait pas en la matière d'un pouvoir de réformation; que la question suivante a été soumise à la réflexion des parties : "S'il en est ainsi, on peut se demander si, dans l'hypothèse où l'un des moyens est considéré comme fondé, il ne conviendrait pas d'annuler tout à la fois l'arrêté du Gouvernement du 24 mars 1995 et la délibération du conseil communal du 15 décembre 1994. En effet, le Gouvernement aurait substitué à tort sa décision à celle du conseil communal et l'annulation, pour ce motif, de l'arrêté du Gouvernement ferait revivre la délibération du conseil communal";

Considérant qu'à l'audience, le conseil de la première partie adverse a d'abord observé que celle-ci avait admis l'existence d'un recours en réformation et n'avait donc pas examiné la question de la recevabilité ratione temporis de la requête en

annulation en tant qu'elle est dirigée contre la décision du conseil communal; qu'il estime qu'il devrait pouvoir s'expliquer par écrit sur ce point; qu'il a ensuite fait valoir que, si la jurisprudence reflète bien deux orientations, à savoir l'existence ou non, sous l'empire de l'article 180, alinéa 3, de la loi communale, d'un recours en réformation d'une décision infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office, l'arrêt DEGREEFF n° 91.622 n'en reflète pas le dernier état, puisqu'un arrêt BEKAERT, n° 118.547, du 23 avril 2003 se prononce dans le même sens que l'arrêt BEKAERT, n° 57.280, du 27 décembre 1995; que, selon lui, c'est cette dernière jurisprudence qui doit être retenue parce que la démission d'office est, comme la révocation, une sanction majeure et qu'il existait un recours en réformation contre la décision de révocation; qu'il estime que l'interprétation selon laquelle le recours en réformation n'existait pas contre la démission d'office est discriminatoire;

Considérant que, selon l'arrêt DEGREEFF précité, qui n'est pas un arrêt isolé, l'article 180, alinéa 3, de la loi communale du 30 mars 1936 n'organisait de recours que contre les décisions portant la sanction disciplinaire de la révocation ou celle de la suspension; que l'arrêt considère que cette disposition était claire, précise et non équivoque et n'est, dès lors, sujette à aucune interprétation et en déduit qu'à défaut de recours préalable organisé contre la sanction de la démission d'office, le Conseil d'Etat pouvait être directement saisi du recours en annulation de la décision du conseil communal prononçant cette sanction; que l'arrêt BEKAERT, n° 118.547, qui fait suite aux arrêts BEKAERT, n° 57.280 du 27 décembre 1995 et BEKAERT, n° 59.615 du 10 mai 1996 considère, dans la ligne de l'arrêt WATHELET, n° 64.241 du 29 janvier 1997, que le recours exercé auprès du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale contre la décision d'un conseil communal infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office est un recours en réformation et que la décision qui statue sur ce recours se substitue à la décision du conseil communal; que l'arrêt admet ainsi implicitement qu'il existait un recours organisé en la matière;

Considérant qu'il y a lieu, pour assurer l'unité de la jurisprudence, de soumettre l'affaire au premier président qui, conformément à l'article 92, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ordonnera éventuellement son renvoi à l'assemblée générale de la section d'administration,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

L'affaire est soumise au premier président.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt et un novembre
deux mille trois par :

M ^{me} DAURMONT,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M ^{me} DEBROUX,	conseiller d'Etat,
M ^{me} SCHMITZ,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

V. SCHMITZ.

O. DAURMONT.