

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 219.015 du 24 avril 2012

A. 176.798/XI-18.414

En cause : **CARLEER** Christian,
ayant élu domicile chez
Me P. DEROY, avocat,
avenue Marie de Hongrie 18 bte 6
1083 Bruxelles,

contre :

la Région de Bruxelles-Capitale,
ayant élu domicile chez
Me J.-Fr. DE BOCK, avocat,
chaussée de Waterloo 612
1050 Bruxelles,

Partie intervenante :

la commune d'Etterbeek,
ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG & A. FALYS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 septembre 2006 par Christian CARLEER qui demande l'annulation de «l'arrêté ministériel pris en date du 10 juillet 2006 (réf. 005-2005/2767-pj) par le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des pouvoirs locaux, par lequel “il est infligé à Monsieur Christian Carleer, la sanction disciplinaire de la suspension de 3 mois”»;

Vu l'arrêt n° 166.809 du 17 janvier 2007 rejetant la demande de suspension;

Vu l'ordonnance du 21 mars 2007 qui accueille la demande d'intervention de la commune d'Etterbeek introduite le 12 mars 2007;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse, en réplique et en intervention régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 21 février 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 mars 2012 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. J. VANHAEVERBEEK, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me P. DEROY, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me J.-Fr. DE BOCK, avocat, comparaisant pour la partie adverse et Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

Entendu, en son avis conforme, M. J. -Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section;

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

Considérant qu'à l'époque des faits litigieux, le requérant était agent-brigadier à la police communale d'Etterbeek; que le 9 juillet 1993, il a déclaré avoir été victime d'un accident alors qu'il était en service; que le 20 mai 1994, au cours d'un entretien avec le représentant de l'assureur-loi, le commissaire de police-chef de corps P. Sterckx apprend que les faits, tels qu'ils ont été déclarés par le requérant, ne correspondraient pas à la réalité; qu'au cours de la même entrevue, le commissaire a été avisé que des experts médicaux en charge du dossier estimaient que les lésions constatées ne correspondaient pas à la version des faits du requérant; que de ce fait, l'assureur a ouvert une enquête concernant une bagarre qui aurait eu lieu peu avant l'accident du travail, rixe au cours de laquelle le requérant aurait reçu des coups dont il n'aurait pas fait mention dans sa déclaration; qu'à ce stade de l'enquête, il semblait

que la bagarre avait eu lieu entre le 5 et le 8 juillet 1993 dans un café de la place Jourdan, «Le Zinc», en présence de plusieurs agents de la police communale d'Etterbeek; qu'il ressort de l'enquête administrative à laquelle le chef de corps a alors procédé que, en plus du requérant, qui n'était pas en service, quatre agents étaient présents au «Zinc» dans la nuit du 8 au 9 juillet 1993; que l'un d'eux revenait de la clinique où son épouse avait, la veille, accouché de triplés; que les trois autres, appelés pour un constat d'accident survenu place Jourdan, étaient allés féliciter leur collègue et s'étaient attablés avec lui; qu'un des agents présents au «Zinc» cette nuit-là, Fabrice Matthys, a déclaré avoir entendu le requérant menacer un client, sous l'influence de la boisson, ainsi que le serveur de l'établissement qui voulait s'interposer; que les protagonistes sont alors sortis et le témoin a déclaré ignorer ce qui s'est passé dehors, avant que le requérant ne réintègre le café; qu'un autre agent, Yves Matthys, a déclaré avoir appris, vers 22h30', à son retour au café après être sorti pour une intervention bénigne, que «Carleer avait fait des siennes»; qu'il croyait se souvenir que le requérant se tenait près du comptoir et se tamponnait les lèvres avec un glaçon; que les autres témoins des faits ne voulaient pas parler par crainte de représailles; que le 21 juin 1994, le requérant s'est présenté spontanément à son chef de corps pour connaître les motifs de l'enquête menée à sa charge; qu'il a, lors de son audition, contesté la date à laquelle la bagarre s'est déroulée, la situant plutôt au printemps 1993, sans plus de précision; que suivant sa version des faits, un consommateur aurait voulu caresser le chien d'un membre de la brigade canine et aurait tenté de s'emparer de son arme de service, que les autres policiers présents auraient maîtrisé l'individu et l'auraient emmené et qu'il aurait été tout à fait étranger à l'affaire; que le chef de corps a consigné ces faits dans un rapport administratif rédigé le 22 juin 1994 à l'intention du bourgmestre et a conclu qu'il convenait «d'envisager la suspension préventive de Christian Carleer, sur base des articles 310 à 314 de la nouvelle loi communale, l'application de l'article 313 étant laissée à l'appréciation»; que le lendemain, le requérant a été entendu par le bourgmestre en présence du chef de corps; qu'il a nié s'être trouvé au «Zinc» dans la nuit du 8 au 9 juillet 1993 et a particulièrement contesté le témoignage de Fabrice Matthys, étant donné qu'il serait peu crédible que quelqu'un puisse se souvenir avec précision de faits survenus à une date aussi éloignée; qu'à la fin de l'entretien, le bourgmestre a informé le requérant qu'à partir de ce moment, il était suspendu préventivement sans traitement pour une période de quatre mois; que cette décision a été confirmée par le conseil communal en sa séance du 23 juin 1994; que le 28 septembre suivant, à la suite de l'audition de plusieurs témoins, le chef de corps a adressé un nouveau rapport au bourgmestre, dont la conclusion est «que le comportement de l'agent-brigadier CARLEER est incompatible avec la dignité de la fonction»; qu'une copie de ce rapport a été transmise au procureur du Roi; que le 10 octobre 1994, le requérant a été invité à se présenter le 20 du même mois devant le conseil communal pour être entendu sur les

rapports établis à sa charge, dont le plus récent était annexé à la convocation où il était aussi précisé que l'audition aurait lieu à des fins disciplinaires et que l'intéressé pouvait se faire assister par un défenseur de son choix, aurait accès à son dossier et pouvait demander la publicité des débats et l'audition de témoins; qu'à la demande de l'avocat du requérant, la comparution a été reportée au 24 novembre de la même année; que le conseil communal s'est réuni à cette date et a procédé successivement aux auditions du requérant, de l'exploitante du «Zinc» et de quatre autres agents; que le requérant a nié les faits et les cinq autres personnes les ont confirmés; que le procès-verbal d'audition a été remis au requérant, de la main à la main, le 25 novembre 1994; qu'il a été invité à signer un exemplaire et à le renvoyer, avec ses réserves éventuelles, pour le vendredi 2 décembre avant midi; que la poursuite des auditions a été fixée au 15 décembre 1994 à vingt heures; que le requérant a reçu la convocation le 25 novembre; que par télécopie du 2 décembre 1994, confirmée par lettre du même jour, l'avocat du requérant a communiqué au bourgmestre une liste de six témoins dont il demandait l'audition; qu'il s'agissait de la compagne et du père du requérant, ainsi que de quatre personnes mêlées à la bagarre du «Zinc»; que le conseil communal s'est réuni à nouveau le 15 décembre 1994 et a procédé à l'audition de trois des témoins cités par le requérant - deux des autres témoins ne se sont pas présentés et un troisième est décédé entre-temps -, et a entendu le conseil du requérant; que le même jour, le conseil communal a infligé à ce dernier la sanction de la démission d'office; que cette décision a été notifiée au requérant le 19 décembre 1994, en lui indiquant la faculté de saisir l'autorité de tutelle sous quinzaine, ce qu'il a fait le 29 décembre suivant; que ce recours a été rejeté le 24 mars 1995; que le 9 juillet de la même année, le requérant a introduit un recours en annulation dirigé tant contre la délibération du conseil communal du 15 décembre 1994 que contre la décision du gouvernement régional du 24 mars 1995; qu'à la suite de l'arrêt n° 119/2005 du 6 juillet 2005 de la Cour d'arbitrage, l'assemblée générale du Conseil d'État a, par un arrêt n° 150.677 du 25 octobre 2005, décidé ce qui suit :

« Considérant que l'article 180, alinéa 3, de la nouvelle loi communale du 30 mars 1836, telle qu'elle a été complétée par la loi du 11 février 1986 sur la police communale ouvrait à l'agent communal contre lequel une décision de démission d'office a été prise un recours en réformation auprès de l'autorité de tutelle; que la décision de celle-ci s'est, en l'espèce, substituée à la décision du conseil communal d'Etterbeek, laquelle n'a plus d'existence juridique; qu'il s'ensuit que le recours est recevable uniquement en tant qu'il est dirigé contre la décision du Gouvernement régional et que la commune d'Etterbeek doit être mise hors de cause»;

que l'arrêté du gouvernement régional du 24 mars 1995 a été annulé par l'arrêt du Conseil d'État n° 155.626 du 27 février 2006; que les motifs déterminants de cet arrêt sont les suivants :

« Considérant que, sur la base des auditions auxquelles elle a procédé, l'autorité disciplinaire a raisonnablement pu considérer que le requérant a été impliqué dans une altercation le 8 juillet 1993; qu'en revanche, en constatant que les témoignages "permettent d'établir que Monsieur CARLEER a reçu un coup sans toutefois en déterminer la gravité ni la portée", sans rechercher plus précisément quelles auraient été cette portée et cette gravité - il est question d'un "coup de tête" mais aucun témoin, pas même l'auteur du coup, ne précise où il a été porté - et en ignorant que le 9 juillet 1993, aucune trace de coup n'était visible et que le requérant a normalement pris son service, l'autorité disciplinaire n'a pas pu raisonnablement conclure de manière aussi péremptoire que, quelle que soit l'importance du coup reçu, l'intéressé a "nécessairement manqué gravement à la dignité de ses fonctions" en omettant de mentionner qu'il avait reçu ce coup et qu'il "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"; qu'il résulte clairement de la motivation de la décision du 15 décembre 1994 que les faits 3 et 4 cotés à la citation disciplinaire ont été déterminants de la gravité de la sanction; qu'il n'est pas certain que toute autre autorité qui se serait préoccupée de la nature, de la portée et des conséquences effectives d'un coup reçu le 8 juillet 1993 aurait abouti à la même conclusion et prononcé une peine aussi grave»;

que le 27 mars 2006, le requérant a été informé par l'autorité régionale que celle-ci avait l'intention de reprendre l'instruction disciplinaire ouverte à sa charge en l'appelant à comparaître le 13 avril suivant; qu'il lui a été indiqué qu'il avait le droit de se faire assister et qu'il pouvait présenter ses moyens de défense par écrit, demander l'audition de témoins et la publicité des débats; que devant l'instance disciplinaire, le conseil du requérant a déposé des conclusions où les arguments déjà développés ont été rappelés et où il considérait, en outre, qu'il serait impossible de reprendre des poursuites disciplinaires interrompues depuis onze ans eu égard aux délais prescrits par l'article 317 de la nouvelle loi communale, à plus forte raison s'il était tenu compte des dénégations persistantes du requérant et des doutes sérieux qui avaient été opposés aux témoignages recueillis à l'époque des faits; qu'un projet de procès-verbal d'audition a alors été adressé au conseil du requérant qui suggérait d'y introduire un certain nombre de corrections et de précisions; que la version définitive du document porte ce qui suit :

« Monsieur CARLEER Christian, agent brigadier de police auprès de la commune d'Etterbeek, a été entendu dans les locaux du service de la tutelle du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, sis boulevard du Jardin Botanique, 20 à 1035 Bruxelles, le mercredi 12 avril 2006.

Monsieur CARLEER est accompagné de son conseil, Maître Pierre DEROY.

Maître DEROY prend la parole pour signaler qu'il dépose des conclusions (7 pages) pour son client et fait état des arguments juridiques qu'il invoque pour demander que soient abandonnées toutes poursuites disciplinaires contre M. CARLEER.

Il considère tout d'abord que le délai écoulé (plus de 12 ans) depuis les faits reprochés empêche toute nouvelle instruction, pourtant nécessaire, et notamment l'audition de témoins et la confrontation avec M. CARLEER pour ce qui concerne le dénommé EVRARD, alors qu'il ressort de constatations mêmes du jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles (qui a acquitté M. CARLEER) et de l'arrêt du Conseil d'État (qui a annulé la délibération du conseil communal d'Etterbeek démissionnant d'office M. CARLEER) que les témoignages retenus ne correspondent pas, dans leur récit, à la réalité concrète, médicale, du coup prétendument reçu; les droits de la défense ne pourraient être respectés et le principe du délai raisonnable serait aussi dépassé;

De plus, le conseil de M. CARLEER relève que l'article 317 de la nouvelle loi communale empêche en réalité la reprise d'une quelconque sanction disciplinaire, le délai fixé expressément par cette disposition étant depuis longtemps dépassé.

Enfin, il rappelle que depuis le début de l'affaire en question, M. CARLEER a toujours contesté les faits reprochés, cette contestation portant tant sur la réalité des faits que sur la sincérité et la crédibilité des témoins. Témoins étant essentiellement des agents de police qui étaient eux-mêmes coupables de fautes disciplinaires. En effet, ces agents déclarent et reconnaissent qu'ils se trouvaient dans l'établissement "Le Zinc" occupés à boire alors qu'ils étaient en service. M. CARLEER ne peut pas le confirmer car il n'était pas présent dans cet établissement. De plus, le témoin principal, à savoir M. EVRARD, auteur du "coup de tête" litigieux, n'a jamais été mis en présence de M. CARLEER. M. EVRARD, serveur occasionnel, aurait reconnu M. CARLEER sur base de photos qui lui ont été présentées.

Dès lors qu'il a été clairement mis en évidence que les déclarations des divers témoins utilisés "à charge" contre M. CARLEER ne correspondaient nullement aux constatations de fait, objectives, médicalement vérifiées, de l'état de santé de M. CARLEER à la suite de ce prétendu coup de tête, comment encore accorder crédit à ces personnes pour le reste de leur témoignage?, souligne Maître DEROY.

M. CARLEER nous signale qu'il n'était pas présent le 08 juillet 1993 dans l'établissement précité, qu'il n'a jamais rencontré le dénommé "EVRARD" et qu'il n'a jamais reçu un "coup de tête", ni un autre coup ce jour là, ni aucun autre jour, du dénommé "EVRARD".

Maître DEROY fait également remarquer que si M. CARLEER avait effectivement reçu ce "coup de tête" ce soir-là, aucune trace n'était visible sur le visage de son client quand celui-ci a repris son service normalement le lendemain.

M. CARLEER ajoute que si il avait bien été victime d'une telle agression, il lui aurait été facile de porter plainte et qu'il l'aurait fait immédiatement.

A la question de savoir pourquoi ces 5 personnes contredisent ses déclarations, M. CARLEER déclare ne pas comprendre. Selon lui, ces personnes lui en voulaient, mais il n'en connaît pas les raisons réelles. Il a bien une petite idée, mais ne désire pas l'exprimer, n'ayant aucune preuve matérielle pour corroborer cette idée.

M. CARLEER répète de manière formelle qu'il n'est pas coupable des faits qui lui ont été reprochés. Qu'il a toujours été d'une loyauté irréprochable vis à vis de sa hiérarchie. Il reconnaît avoir reçu un coup, mais le lendemain alors qu'il était en service.

M. CARLEER termine cette audition en émettant le souhait d'être réintégré dans le corps de police dont il faisait partie.»;

que le 10 juillet 2006, le ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale a décidé d'infliger au requérant «la sanction disciplinaire de la suspension de 3 mois»; que cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée de la manière suivante :

« Considérant que l'arrêt du Conseil d'État est motivé essentiellement par le fait que "la motivation de la décision disciplinaire se fonde clairement sur des faits qui ont été déterminants de la gravité de la sanction et qu'il n'est pas certain que toute autorité qui se serait préoccupée de la nature, de la portée et des conséquences effectives d'un coup reçu le 8 juillet 1993 aurait abouti à la même conclusion et prononcé une peine aussi grave";

Considérant que l'intéressé a manqué 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; qu'il a persévérer [*sic*] dans cette omission malgré six témoignages concordants certifiant qu'il était bien présent la nuit précédente dans l'établissement;

Considérant qu'un agent public se doit la vérité [*sic*] à l'autorité, qu'il est d'autant plus ainsi d'un membre du corps de police»;

Considérant que le requérant prend un moyen, le cinquième de la requête, de la violation du principe de proportionnalité; qu'il estime que ce principe est d'autant plus d'application qu'il a toujours contesté les faits avec la plus grande vigueur; qu'il ajoute qu' «aucun élément quelconque de la motivation de cette décision disciplinaire ne permet de déterminer en fonction de quels éléments précis l'autorité administrative s'est déterminée pour choisir une sanction maximale telle que la suspension (avec privation de traitement) pour une durée de trois mois»;

Considérant que la partie adverse soutient que le requérant ne démontre pas que la peine est disproportionnée ou entachée d'erreur manifeste d'appréciation, mais qu'il ressort au contraire du dossier administratif et notamment des nombreux témoignages concordants, que les faits de rétention d'informations sont établis à charge du requérant et que ces faits justifient une sanction; qu'elle estime que le fait pour un policier, en état d'ivresse, de se battre dans un établissement public peut être considéré comme un comportement qui porte atteinte à la dignité de la fonction, rien n'indique que la sanction de suspension pour une durée de trois mois serait manifestement disproportionnée et ce, notamment eu égard à la persistance du

requérant de ne pas raconter la vérité malgré les autres témoignages en sens contraire;

Considérant que la partie intervenante fait valoir que la motivation de l'acte attaqué fait incontestablement apparaître les circonstances particulières qui confèrent aux faits une plus grande gravité, étant d'une part que le requérant a continué à nier, contre l'évidence – étant six témoignages concordants – le fait dont l'omission lui est reprochée (à savoir sa présence au café «Le Zinc») et d'autre part, sa qualité de membre d'un corps de police qui entraîne que l'on attend de sa part, plus encore que tout autre agent public, qu'il déclare la vérité à l'autorité; qu'elle rappelle que la qualité de membre d'un corps de police justifie une plus grande sévérité compte tenu de l'importance de l'image d'un tel corps et de chacun de ses membres auprès du public que de la discipline qu'il faut nécessairement y faire régner; qu'elle souligne que l'exigence de vérité est particulièrement cruciale dans le chef de l'agent dont les fonctions impliquent qu'il établisse des constats et documents revêtus d'une force probante particulière; qu'elle soutient qu'il résulte de ce qui précède que la motivation de l'acte attaqué et spécialement les deux éléments relevés ci-dessus, permettent manifestement de comprendre pourquoi la partie adverse a estimé devoir infliger une sanction, sinon maximale, majeure et que pour apprécier le caractère suffisant de la motivation, il convient également d'avoir égard à la circonstance que la sanction finalement infligée est nettement moins sévère que celle initialement prise par la partie intervenante le 15 décembre 1994 et par la partie adverse le 24 mars suivant et qu'elle tient compte de l'enseignement du Conseil d'État du 24 mars 1995;

Considérant que la motivation d'une décision disciplinaire doit permettre à l'agent sanctionné et au Conseil d'État lorsqu'il est saisi d'un recours, d'identifier les faits considérés comme établis, de connaître la qualification qui leur est donnée ainsi que les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à choisir, dans l'échelle des peines, celle qui a effectivement été appliquée; que la motivation d'une sanction disciplinaire ne doit donc pas seulement porter sur la matérialité des faits et leur caractère répréhensible, mais aussi sur l'adéquation de la sanction eu égard à la gravité des faits; qu'en l'espèce, la décision attaquée ne comporte pas la moindre motivation du choix de la sanction; que rien ne permet donc au requérant de comprendre les raisons du choix de la peine prononcée; qu'il s'ensuit que le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La décision du 10 juillet 2006 par laquelle le ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale a décidé d'infliger à Christian CARLEER «la sanction disciplinaire de la suspension de 3 mois» est annulée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 475 euros, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 350 euros et de la partie intervenante à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-quatre avril deux mille douze par :

M. Ph. QUERTAINMONT,	président de chambre,
M. J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'État,
Mme C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M. X. DUPONT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

X. DUPONT

Ph. QUERTAINMONT