

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n° 246.937 du 3 février 2020

A. 225.962/VIII-10.914

En cause : **LEBRUN Eddy**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Benjamin AUQUIER, avocat,
 rue Maubille 35
 1401 Nivelles,

contre :

la ville de Charleroi,
 représentée par son collègue communal,
 ayant élu domicile chez
 M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
 rue de la Source 68
 1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 août 2018, Eddy LEBRUN demande l'annulation de « la décision, datée du 19 juin 2018, postée le 21 juin 2018 et reçue par le conseil du requérant le 25 juin 2018, par laquelle a été infligée au requérant la sanction disciplinaire légère du blâme ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Edward LANGOHR, premier auditeur 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.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 31 janvier 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Laure SIMON, *loco* M^e Benjamin AUQUIER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Hélène DEBATY, *loco* M^e Marc UYTENDAELE, 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. Le requérant est inspecteur principal de police au sein de la zone de police de Charleroi.

2. Le 10 juillet 2006, il est autorisé « à déroger aux interdictions portées par l'article 134 de la loi sur la police intégrée » et à exercer l'activité secondaire de moniteur de tennis.

3. Le 29 juin 2017, cette dérogation lui est retirée dès lors qu'elle a « des répercussions négatives au niveau professionnel ».

4. Le 4 novembre 2017, le chef de corps reçoit un courriel de J.-C. Z., collègue du requérant, au sujet de cours de tennis donnés à son fils par celui-ci, qui réclame le paiement y afférent dans un courrier du 29 octobre 2017 qu'il signe en sa qualité de président du club de tennis.

5. Le 6 novembre 2017, le chef de corps désigne l'enquêteur préalable pour ce fait au motif que, le 29 juin 2017, la bourgmestre f.f. avait informé le requérant « que la dérogation à l'article 135 lui était retirée et qu'il ne pouvait plus exercer son activité complémentaire (moniteur de tennis) ».

6. Le 14 février 2018, l'enquêteur préalable remet son rapport au terme duquel il conclut que le requérant continue à exercer ses activités de moniteur de tennis nonobstant le retrait de la dérogation dont il bénéficiait. Il ajoute que le requérant a refusé d'être entendu et que les personnes contactées ou interrogées par ses soins « font part de certaines craintes en matière d'éventuelles pressions qu'elles estiment possibles dans le cadre de sa fonction de policier, mais aussi de représailles tant sur le plan de leur intégrité physique que (qu') (im)mobilières ».

7. Le 2 mars 2018, le courriel suivant est adressé au requérant :

« Monsieur Lebrun,

Je commence sérieusement à en avoir marre de votre attitude. Vous allez une fois pour toutes vous plie[r] aux directives du Corps. De gré ou de force, vous allez apprendre quelles sont les obligations des membres du personnel de la zone et la valeur d'exemple de la hiérarchie ! ».

Ce courriel est à mettre en rapport avec d'autres échanges antérieurs concernant le refus du requérant de se présenter à l'officier de garde pour indiquer sa présence.

8. Le 13 mars 2018, l'autorité disciplinaire ordinaire saisit l'autorité disciplinaire supérieure de ces deux griefs.

9. Le 20 avril 2018, le bourgmestre de Charleroi notifie au requérant un rapport introductif au terme duquel il envisage de lui infliger la sanction disciplinaire légère du blâme.

10. Le 17 mai 2018, le requérant dépose un mémoire en défense et, les 29 et 30 mai suivants, la partie adverse procède aux auditions qu'il a sollicitées.

11. Le 14 juin 2018, le bourgmestre faisant fonction entend le requérant.

12. Le 19 juin 2018, le bourgmestre lui inflige la sanction disciplinaire légère du blâme pour « avoir fait fi du retrait de la dérogation [...] permettant d'exercer une activité complémentaire » et « ne pas avoir respecté les directives de la note permanente n° [...] relative à l'organisation des services - Services de bureau ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Troisième moyen

IV.1. Thèse des parties

Le moyen est pris de la violation « des principes d'équité, de vigilance et d'impartialité tels que découlant du principe général de bonne administration, de l'article 9 du Code de déontologie des services de police ainsi que des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

Le requérant fait valoir que l'acte attaqué indique que plusieurs témoignages dont ni la teneur ni les auteurs ne sont précisés, convergeraient pour attester qu'il userait d'intimidations. Il soutient qu'aucun témoignage en ce sens n'est versé au dossier disciplinaire. Il ajoute que l'autorité disciplinaire « semble laisser entendre que le chef de corps aurait, en son courrier daté du 13 janvier 2018, précisé [son] horaire de travail », alors que, selon lui, le chef de corps y a simplement relevé, sans qu'il s'agisse de communiquer un quelconque horaire fixe de travail, que selon ses feuilles de service pour le 21 décembre 2017, il devait commencer à 8 heures. Il ajoute que l'acte attaqué « ne comporte pas de motivation adéquate quant aux éléments suivants évoqués au point 4 de son mémoire en défense :

« Il revient à l'autorité disciplinaire de démontrer que cette note s'applique à l'exposant, et donc de produire la preuve qu'il aurait été notifié à l'exposant que ce dernier était affecté à un service de bureau, ce que ne contient aucunement le dossier disciplinaire.

Il ne fut par ailleurs fait aucune référence à cette NS au contenu du courrier adressé à l'exposant par Monsieur le Chef de corps en date du 15 janvier 2018 (page n° 000044 du dossier disciplinaire) en lequel, par ailleurs, il était uniquement rappelé à l'exposant que : “dès votre prise de service, vous devez signaler votre présence à l'officier de zone. Je profite également pour vous signaler que votre poste de travail est situé dans la mezzanine”.

À aucun moment avant le 2 mars 2018, date du fait reproché, il n'a été notifié à l'exposant, ni qu'il était astreint à choisir entre le matin ou l'après-midi pour prêter son mi-temps médical, ainsi que cela est d'ailleurs admis au point 2.2 du rapport introductif, ni qu'il ne pouvait débuter son service avant 07.00 H, ce qu'il ne pouvait dès lors qu'ignorer, aucune grille de prévisions de services ne lui a d'ailleurs été notifiée comme cela est pourtant l'usage pour les autres membres du personnel ».

La partie adverse répond que le requérant avait connaissance de l'existence de plusieurs témoignages recueillis par l'autorité disciplinaire attestant de ce qu'il a intimidé plusieurs personnes dans le cadre de ses activités privées. Elle fait valoir qu'il ressort du dossier disciplinaire, auquel le requérant a eu accès, que J.-C. Z. a expliqué qu'il avait menacé son fils de le poursuivre en justice s'il ne continuait pas les cours de tennis car il avait marqué son accord verbalement, que R. B. l'a décrit comme quelqu'un de dangereux et manipulateur et que S. G. a attesté qu'il a

« tenté de leur mettre la pression ». Elle ajoute que le requérant avait conscience, avant le 2 mars 2018, qu'il ne lui était pas permis de se présenter pour son service à 5 heures 30 du matin comme il l'a fait à cette date. Elle affirme que le courrier du chef de corps du 15 janvier 2018 lui a permis de comprendre qu'il ne lui est pas loisible de se présenter sur son lieu de travail quand il le souhaitait mais qu'il était tenu de respecter certains horaires, lesquels se retrouvent sur ses feuilles de service. Elle fait valoir que la teneur de ce courrier est visée dans l'acte attaqué et que l'autorité disciplinaire a estimé que quelle que soit la prétention du requérant quant à son ignorance de la note du 28 juin 2010, il n'aurait pas pu ignorer qu'il existait des horaires à respecter en matière d'heure d'arrivée. Elle soutient que la motivation de l'acte attaqué est suffisante dès lors qu'elle lui permet de comprendre que l'argument selon lequel il n'avait pas connaissance la note du 28 juin 2010 a été pris en considération. Elle estime que l'autorité disciplinaire n'avait pas à répondre à tous les arguments et à livrer les motifs de ses motifs, lesquels étaient évidents, et ajoute qu'il relevait du devoir du requérant de prendre connaissance de la note permanente du 28 juin 2010 et de l'ensemble des notes permanentes organisant le service. Elle fait valoir que l'article III.IV.2. de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police dispose que le membre du personnel doit se tenir informé des évolutions dans les matières dont il est chargé sur le plan professionnel et qu'il en va de même s'agissant de la réglementation relative à l'exercice de ses fonctions. Elle fait encore valoir que la note susvisée se trouvait sur l'intranet de la zone et qu'il revenait au requérant d'en prendre connaissance et que par la note du 23 février 2006 CS-003906/2006 qui a introduit ledit intranet, il a été porté à la connaissance du personnel de la zone que toute note permanente s'y trouvait et qu'à la date d'émission de cette note, le requérant était affecté à la zone de police de Charleroi. Elle en conclut que conformément à l'article III.IV.2. de l'arrêté royal du 30 mars 2001, il aurait dû prendre connaissance de la note du 28 juin 2010 sur l'intranet et qu'il doit en toute hypothèse être présumé l'avoir fait.

Dans son dernier mémoire, elle répond que l'auditeur rapporteur se trompe lorsqu'il estime que le deuxième manquement fondant la sanction disciplinaire, en l'occurrence l'accusation d'avoir fait pression sur les témoins, ne serait pas suffisamment établi. Elle estime que les tentatives d'intimidation et les craintes de pressions, voire de représailles, sont deux éléments à établir séparément. Se fondant sur la définition du dictionnaire, elle observe que le premier est démontré si on peut établir que le requérant a adopté un comportement ou tenu des propos de nature à « inspirer à quelqu'un une crainte, un trouble, qui lui font perdre son assurance ». Quant au second, elle indique qu'il suffit de démontrer que certaines personnes ont ressenti des craintes - qu'elles soient ou non considérées *a posteriori* comme non fondées - de subir d'éventuelles pressions ou représailles de la part du

requérant sans devoir démontrer qu'il a directement menacé de représailles. Elle cite les trois témoignages invoqués dans le mémoire en réponse et le rapport d'enquête et estime que ces éléments, « et plus particulièrement les multiples menaces de poursuites, les mesures disciplinaires graves encourues par le requérant et les allégations quant à ce qu'il serait capable de faire pour retourner sur le terrain (cf. retranscription de l'audition de Madame [B.]) constituent un faisceau d'indices concordants au regard duquel la partie adverse a pu valablement considérer que les personnes auditionnées avaient été intimidées par le requérant ». Elle estime que, « dans la même logique », elle a pu valablement établir les craintes de pressions ou de représailles dans le chef des personnes auditionnées, parce que, selon elle, ces craintes sont explicitement exprimées lors des auditions reprises dans le rapport d'enquête préalable. Elle ajoute que « pour les personnes n'ayant pas explicitement exprimé ces craintes, il y a lieu d'avoir égard au contexte dans lequel s'inscrivent les tensions entre les personnes auditionnées et le requérant » et que, selon elle, « on peut imaginer [que P. B.] n'aurait pas parlé de “soucis” pour de simples factures impayées par les clients du requérant, cela ressortant de la gestion quotidienne de tout club ». Elle conclut en indiquant que « les montants payés au requérant l'étant de manière illégale, en *cash* et sans aucune facture, il est raisonnable de considérer que les débiteurs auditionnés craignent que les moyens mis en œuvre par le requérant pour récupérer ces montants contestés puissent, eux aussi, être illégaux. Plusieurs des personnes auditionnées sont par ailleurs au courant que d'autres personnes rencontrent le même type de problèmes, ce qui élimine définitivement tout doute quant à une mauvaise communication ou oubli et fait naître la crainte ».

IV.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, cette 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. Par ailleurs, lorsque l'acte administratif est fondé sur plusieurs motifs et qu'aucun n'apparaît comme constituant un motif déterminant au regard de sa motivation ou des éléments du dossier administratif, l'irrégularité de l'un d'entre eux entraîne celle de tout l'acte attaqué.

Enfin, en matière disciplinaire, l'autorité disciplinaire ne peut fonder sa décision que sur des éléments avérés et certains, de sorte qu'il lui appartient d'établir à suffisance la matérialité des faits reprochés à l'agent, ce qui suppose qu'elle ne peut se contenter de faire de simples supputations et qu'elle doit démontrer concrètement que les faits reprochés ont bien été accomplis par l'agent poursuivi.

En l'espèce, l'acte attaqué retient, entre autres, la deuxième transgression disciplinaire dans les termes suivants :

« ne pas avoir respecté l'article 132 de la LPI relatif au comportement, qui prévoit que le membre du personnel évite tout comportement, même en dehors de l'exercice de la fonction, qui pourrait porter atteinte à la dignité de la fonction, en tentant d'intimider certaines personnes qui craignent si elles dénoncent certains de vos agissements de subir d'éventuelles pressions qu'elles estiment possibles dans le cadre de votre fonction de policier mais aussi de représailles, tant sur le plan de leur intégrité physique que (im)mobilières ».

Compte tenu de la gravité de ce grief, il appartient à la partie adverse de fonder cette accusation sur des éléments avérés et certains qui ressortent clairement du dossier administratif et non pas, comme elle le revendique dans ses écrits de procédure, sur un « faisceau d'indices concordants », sur des allégations selon lesquelles d'autres personnes rencontreraient le même type de problèmes, ou sur des moyens potentiellement illégaux que le requérant pourrait mettre en œuvre sous prétexte qu'il se ferait payer « de manière illégale, en *cash* et sans aucune facture ».

S'agissant des pièces du dossier qui établiraient ce grief, la partie adverse invoque trois témoignages. Outre le témoignage de J.-C. Z., collègue du requérant à l'origine de l'enquête disciplinaire qui fait état de montants contestés et expose la relation particulière du requérant avec les membres de sa famille auxquels il envoyait des messages inappropriés, ces témoignages sont les suivants :

Témoignage de R. B. :

« [...] »

Nous entretenions jusqu'alors de bons contacts mais j'ai coupé les ponts avec lui, d'autant plus qu'en ce qui me concerne, je crois qu'il est manipulateur et dangereux. Je prends pour exemple la fois où il m'a expliqué qu'il avait des soucis au boulot et qu'il risquait d'être dégradé. Je suis partie du principe qu'on ne punissait pas les policiers aussi gravement pour des choses futiles. Je lui ai donc demandé ce qu'on lui reprochait mais il ne m'a jamais expliqué si ce n'est qu'il désirait retourner sur le terrain.

[...]

Au niveau des faits qui nous occupent, je peux vous citer le gérant de la boulangerie [S.] à MONTIGNIES/SUR/SAMBRE, à savoir le nommé G. S. (phonétique), lequel a été victime d'une situation similaire.

[...] ».

Dans son argumentation, la partie adverse ajoute le commentaire suivant du rapport d'enquête : « [...] Elle nous déclare également qu'il aurait précisé que si cela lui était refusé [le retour sur le terrain], il se ferait passer pour un "fou", même s'il devait en arriver à mettre son arme sur la tempe d'un collègue. À la relecture de son audition, elle nous demande de retirer ce dernier passage et refuse d'ailleurs de signer sa déclaration avant qu'elle ne lui soit présentée retranscrite, sans ces précisions. Elle craint fortement des représailles de la part de Monsieur LEBRUN Eddy, nous indiquant que sa propriété est entourée de bois, que l'accès est aisé et à l'abri des regards et qu'elle vit seule avec sa mère relativement âgée. Elle nous cite le nommé [G. S.], lequel aurait été victime d'une situation similaire ».

Témoignage de S. G. :

« [...] Durant le mois de décembre 2015, ma compagne [M. P.] et moi-même avons reçu des SMS de la part de LEBRUN Eddy, lequel nous réclamait de l'argent au sujet de cours de tennis qu'il avait dispensés quelque auparavant, aussi bien à nous qu'à nos enfants. N'étant pas d'accord avec les montants réclamés, nous nous sommes résolus à lui payer ce qui lui était dû mais pas le surplus réclamé, à savoir 130 euros, car nous les lui avions déjà payés en liquide, à sa demande. Nous n'avons jamais reçu le formulaire d'inscription. Tout se faisait verbalement. [...] Je tiens à préciser que son côté insistant de l'époque nous a fortement choqués. Via ses courriers, nous avons le sentiment qu'il a tenté de nous faire passer pour des mauvais payeurs alors que c'est lui qui a tenté de nous mettre la pression. Je peux vous dire avec certitude que LEBRUN Eddy donne toujours des cours au "TC MONTAGNARD". Ma compagne a assisté à ma déclaration et la confirme en tout point ».

Dans son argumentation, la partie adverse fait valoir le passage suivant du rapport d'enquête préalable : « Contact est pris avec l'intéressé qui nous informe que Monsieur LEBRUN Eddy dispense toujours des cours dans d'autres clubs, qu'il a eu des soucis dans certains, sans entrer dans les détails et refusant de faire une déclaration par crainte de représailles ».

Il convient de constater que ces témoignages concernent essentiellement des litiges relatifs à des sommes d'argent dont ces témoins seraient redevables envers l'asbl présidée par le requérant et indiquent uniquement qu'il les a menacés d'actions en justice à défaut de paiement. Rien ne permet de considérer que la menace d'une action en justice, qui est un moyen légal d'obtenir le remboursement de sommes prétendument dues, constituerait des représailles illicites. Il n'est pas davantage établi au regard de ces témoignages que le requérant aurait fait valoir sa fonction de policier pour obtenir ces paiements ou pour décourager les témoins de s'adresser à sa hiérarchie ou à la justice s'ils estimaient qu'il dépassait les limites fixées par la loi. Les déclarations de son collègue J.-C. Z., selon lesquelles le

requérant donnait des cours de tennis qui lui ont par ailleurs permis d'avoir une relation avec son épouse, ne sont pas davantage de nature à fonder le reproche de tentative d'intimidation. Enfin, le témoignage de R. B., qui a entretenu une relation intime avec le requérant, ne démontre d'aucune manière que celui-ci serait « dangereux et manipulateur », et ne révèle pas davantage un comportement qui autorisait la partie adverse à considérer qu'il aurait tenté « d'intimider certaines personnes » qui craindraient « de subir d'éventuelles pressions [...] dans le cadre de [sa] fonction de policier », voire de « représailles, tant sur le plan de leur intégrité physique que (im)mobilières ».

Il ressort de ce qui précède que l'acte attaqué n'est pas fondé sur une motivation formelle adéquate. Le troisième moyen est fondé en ce qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

V. Autres moyens

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du troisième moyen, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante 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 décision prise le 19 juin 2018 par le bourgmestre de la ville de Charleroi, infligeant à Eddy LEBRUN la sanction disciplinaire légère du blâme, est annulée.

Article 2.

La partie adverse 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 requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le trois février deux mille vingt, par :

Frédéric GOSSELIN,
Florence VAN HOVE,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE

Frédéric GOSSELIN