

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 255.911 du 28 février 2023

A. 237.707/VIII-12.092

En cause : **ADAM** Alexis,
 ayant élu domicile à la
 Centrale générale des services publics (en abrégé : CGSP),
 place Fontainas 9-11
 1000 Bruxelles,

contre :

la zone de police 5339 de Bruxelles-Capitale – Ixelles,
 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 18 novembre 2022, Alexis Adam demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision adoptée le 19 septembre 2022 par le collège de police de la partie adverse, lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office » et, d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 'déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État'.

Par une ordonnance du 27 janvier 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 février 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Hélène Debaty, *loco* 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 251.646 du 28 septembre 2021 qui annule une autre sanction disciplinaire infligée au requérant à la suite des faits litigieux, mais pour d'autres griefs.

Il convient de s'y référer en tenant compte des éléments complémentaires suivants.

1. Par un jugement du 8 février 2019, le tribunal correctionnel de Bruxelles déclare établies à charge du requérant les préventions de coups et blessures sur la personne de J. C. et de trois personnes demeurées inconnues. Il ordonne pendant cinq ans la suspension simple du prononcé de la condamnation.

2. Le requérant interjette appel de ce jugement le 26 février 2019. La procédure d'appel sera toujours pendante lors de l'adoption de l'acte attaqué.

Il est à noter qu'en appel, il conteste l'ensemble des préventions mises à sa charge, dont celle relative aux faits de coups et blessures portées au dénommé J. C.

3. Les 11 février, 11 mars, 11 avril, 6 mai et 3 juin 2019, l'autorité disciplinaire supérieure sollicite auprès du procureur du Roi une copie du jugement susvisé ainsi que l'autorisation d'utiliser les éléments contenus dans le dossier répressif, conformément à l'article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire.

4. Le 5 juillet 2019, le procureur du Roi communique une copie du jugement du 8 février 2019, sans cependant faire référence aux autres chefs de demande qui lui ont par ailleurs été adressés.

5. Le 8 juillet 2019, il informe, par ailleurs, l'autorité disciplinaire supérieure de ce que l'affaire est fixée à l'audience du 1^{er} octobre 2020 devant la cour d'appel de Bruxelles.

6. Les 5 novembre 2019, 5 octobre, 16 novembre et 21 décembre 2020, 5 juillet, 4 octobre et 29 novembre 2021, l'autorité disciplinaire supérieure réitère sa demande d'autorisation d'utiliser les éléments contenus dans le dossier répressif, conformément à l'article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire.

7. Le 3 janvier 2022, le parquet général autorise l'autorité disciplinaire supérieure à faire usage des pièces du dossier judiciaire à des fins administratives. Une copie du dossier judiciaire lui est délivrée le 8 février 2022.

8. Le 21 mars 2022, l'autorité disciplinaire supérieure établit un rapport introductif aux termes duquel il est envisagé d'infliger la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office au requérant. Ce rapport lui est notifié le 23 mars 2022.

9. Le 21 avril 2022, le requérant et son défenseur rédigent un mémoire en défense.

10. Le 27 avril 2022, il est entendu disciplinairement, en présence notamment de son défenseur. Il dépose à cette occasion un mémoire de défense complémentaire.

11. Le 5 mai 2022, l'autorité disciplinaire supérieure notifie une proposition de sanction disciplinaire de démission d'office au requérant.

12. Par un pli recommandé le 12 mai 2022, le requérant introduit une requête en reconsidération devant le conseil de discipline.

13. Le 1^{er} août 2022, l'Inspecteur général de la police fédérale dépose un rapport d'expertise.

14. Le 5 septembre 2022, le conseil de discipline rend son avis dans lequel il considère que la transgression reprochée au requérant est de nature à lui valoir le prononcé de la démission d'office.

15. Le 19 septembre 2022, l'autorité disciplinaire supérieure inflige cette sanction disciplinaire au requérant.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation du principe général de respect du délai raisonnable.

Le requérant rappelle la portée de ce principe général de droit et souligne qu'en l'espèce, le fait qui lui est imputé s'est produit le 10 août 2017 alors que l'acte attaqué a été adopté le 19 septembre 2022, soit cinq ans plus tard. Il souligne que, dès le 16 août 2017, l'autorité disciplinaire était au courant de ces faits et a diligenté une enquête préalable, qu'un jugement de première instance a été rendu le 8 février 2019, dont l'autorité a eu connaissance le 25 mars 2019. Il indique avoir certes interjeté appel de ce jugement mais qu'il a avoué devant le tribunal avoir porté des coups à l'une des victimes présumées des faits, en la personne de J. C. Il en déduit que, depuis cette date, l'autorité disciplinaire avait une connaissance suffisante des faits de coups et blessures envers cette personne. Il relève encore que ces faits sont les plus graves qui lui ont été reprochés, dès lors que ladite victime a fait état d'une incapacité de travail, ce qui constitue une circonstance aggravante d'un point de vue pénal. Il estime qu'en prenant en considération les coups portés à son égard dans la procédure disciplinaire, faits parfaitement connus depuis le 8 février 2019, la partie adverse a dépassé tout délai raisonnable. Il ajoute qu'« il n'est pas démontré que la prise en considération de coups portés sur d'autres victimes non identifiées, lesquelles par hypothèse ont pu n'être aucunement blessées, aurait conduit l'autorité à [lui] infliger [...] la sanction majeure de la démission d'office » et que, « quant aux coups portés aux autres victimes, l'autorité a présumé qu'il était très peu probable qu'elle reçoive des explications de [s]a part [...] si elle les avait sollicitées ». Il rappelle qu'il est constant que l'autorité disciplinaire doit mettre tout en œuvre, dans la limite d'une utilisation raisonnable de ses moyens, pour connaître les faits imputés à l'agent, afin de ne pas dépasser un délai raisonnable. Il est d'avis que l'autorité disciplinaire ne

pouvait présumer qu'elle n'obtiendrait aucune information fiable en sollicitant des informations de sa part, alors qu'il avait avoué certains faits devant le tribunal correctionnel et que l'autorité a entendu son collègue, lors de l'audition de ce dernier le 26 mars 2019 « sur les mêmes faits ». Il indique que cette audition concernait certes à titre principal ce collègue mais qu'elle a « sans aucun doute » fourni un éclairage quant à sa propre participation aux faits, ce qui a également contribué à ce que l'autorité soit bien informée de l'ensemble de ceux-ci et ne doive donc pas attendre l'issue du procès pénal pour clôturer la procédure disciplinaire.

V.2. *Appréciation*

En matière disciplinaire, le principe général du délai raisonnable implique notamment que, dès que l'autorité compétente a une connaissance suffisante de faits susceptibles de donner lieu à une sanction, elle a l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure avec célérité, faute de quoi elle perd la possibilité de prononcer toute sanction. Ce principe implique également que lorsque l'autorité est informée d'indices relatifs à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire, elle fasse diligence pour avoir une connaissance suffisante des faits afin d'être en mesure de décider d'entamer ou non une procédure disciplinaire. En outre, le caractère raisonnable de la durée d'une procédure disciplinaire doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de celle-ci, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires, suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature et de la complexité de l'affaire, du comportement du requérant et de celui de l'autorité. Il convient de vérifier, à chaque étape de la procédure, si celle-ci n'a pas subi un retard injustifié au regard de ces éléments, de sorte que le respect des délais légaux n'implique pas *ipso facto* celui dudit principe général. La procédure disciplinaire doit être traitée comme une affaire urgente lorsque la proposition de sanction est l'une des plus lourdes prévues par le statut.

L'article 56, alinéas 1^{er} et 2, de la loi disciplinaire dispose, par ailleurs, que :

« La notification du rapport introductif au membre du personnel doit avoir lieu dans les six mois qui suivent la prise de connaissance ou la constatation des faits par une autorité disciplinaire compétente. À défaut et sous réserve du second alinéa, aucune poursuite disciplinaire ne peut plus être intentée.

En cas d'information judiciaire ou de poursuites pénales pour les mêmes faits, ce délai commence à courir le jour où l'autorité disciplinaire est informée par l'autorité judiciaire, qu'une décision judiciaire définitive est prononcée ou que le dossier est classé sans suite ou l'action publique éteinte.

[...]. »

Il suit de cette disposition que le rapport introductif doit être notifié à l'agent dans les six mois de la prise de connaissance ou de la constatation des faits par l'autorité. Lorsque les faits en question font l'objet d'une information judiciaire ou de poursuites pénales, ce délai ne commence à courir que le jour où l'autorité disciplinaire est informée, par l'autorité judiciaire, du prononcé d'une décision définitive, du classement sans suite ou de l'extinction de l'action publique. Cette disposition permet à l'autorité disciplinaire de différer les poursuites disciplinaires jusqu'à la fin de la procédure pénale mais ne l'y oblige pas. Cette autorité qui, en opportunité, use de la faculté de n'entamer les poursuites disciplinaires qu'à l'issue de la procédure pénale, doit demeurer attentive au respect du principe du délai raisonnable, qui est un corollaire du principe de sécurité juridique et qui impose de ne pas laisser l'agent, menacé d'une action disciplinaire, trop longtemps dans l'incertitude sur son sort. Elle ne peut tenir l'action disciplinaire en suspens si les moyens d'investigation dont elle dispose ou les informations qu'elle peut recevoir avant l'issue de la procédure pénale lui permettent d'apprécier les faits qui sont reprochés à l'agent, ce qui peut être le cas, notamment, lorsque celui-ci reconnaît d'emblée les faits reprochés.

Pour apprécier le moment où les informations dont elle dispose sont suffisantes pour engager une procédure disciplinaire et établir un rapport introductif à cette fin, c'est-à-dire le moment où elle peut se faire une idée claire de l'existence et de la gravité des faits et de leur imputation au membre du personnel des services de police, l'autorité disciplinaire dispose d'un large pouvoir d'appréciation. À cet égard, le Conseil d'État exerce donc un contrôle marginal et se limite à vérifier si l'autorité disciplinaire est partie de faits exacts, si elle les a appréciés correctement et si elle a pris sa décision dans les limites du raisonnable.

En l'espèce, il convient de préciser d'emblée que la durée globale d'une procédure disciplinaire ne peut être, à elle seule, l'indication du dépassement du délai raisonnable pour la mener. Encore faut-il établir que des retards anormaux seraient intervenus dans les différentes phases de cette procédure.

Si, dès le 16 août 2017, l'autorité disciplinaire a été informée de l'incident impliquant le requérant qui a eu lieu le soir du 10 août 2017, le requérant ne soutient, ni *a fortiori* ne démontre, qu'elle disposait d'une connaissance suffisante des faits qu'elle lui a reprochés par après. L'acte attaqué relève, au contraire, que :

« lors de son audition administrative du 7 septembre 2017, l'INP Adam avait contesté les faits de coups et blessures ; que dans le mémoire en défense qu'il avait adressé le 8 mars 2018 à l'autorité disciplinaire supérieure, il a maintenu cette contestation ; qu'à aucun moment, il n'est revenu sur ses déclarations dans le cadre de la procédure disciplinaire avant la saisine du conseil de discipline ».

Quant au jugement du 8 février 2019, la date exacte à laquelle l'autorité disciplinaire supérieure en a eu connaissance, avant de se le voir communiquer par le parquet le 5 juillet suivant, importe peu, dès lors qu'il n'est pas contesté que le requérant a, malgré ses aveux apparaissant dans ledit jugement, interjeté appel de celui-ci, et ce pour l'ensemble des préventions, y compris celle sur laquelle portaient ses propres aveux.

S'il s'est, par la suite, écoulé un délai de quatre mois avant l'interpellation du procureur du Roi par l'autorité disciplinaire supérieure, le 5 novembre 2019, suivi d'un délai de onze mois avant celle du 5 octobre 2020, force est de constater que cette même autorité n'en a pas moins interpellé les autorités judiciaires à de multiples reprises, les 16 novembre 2020, 21 décembre 2020, 5 juillet 2021, 4 octobre 2021 et 29 novembre 2021, avant que l'autorisation lui soit finalement accordée, le 3 janvier 2022, par le procureur général de prendre connaissance du dossier répressif, d'en obtenir une copie et d'en faire usage à des fins disciplinaires, conformément au prescrit de l'article 1380, alinéa 2, du Code judiciaire.

Bien que le requérant ne tire pas argument de ces délais particuliers, il s'impose, dès lors et en tout état de cause, de relever que l'autorité disciplinaire supérieure n'est pas restée inactive durant toute cette période pour tenter d'obtenir les informations requises et avoir ainsi une connaissance suffisante des faits litigieux. Il ne peut lui être fait grief de la longueur de certains délais entre plusieurs interpellations des autorités judiciaires, dès lors qu'il n'est pas démontré, ni même soutenu, que des interpellations dans des délais plus courts auraient permis d'obtenir l'accès au dossier répressif plus rapidement que celui qui lui a été accordé au début de l'année 2022.

À cet égard, il convient encore d'observer que l'acte attaqué qualifie les faits reprochés au requérant de la manière suivante :

« Inspecteur de police, membre de la police locale, avoir manqué à ses obligations professionnelles et avoir eu un comportement mettant en péril la dignité de la fonction pour : le 10 août 2017, lors d'une sortie d'agrément, en présence d'autres citoyens ayant connaissance de sa qualité, avoir porté des coups sans motif légitime à deux citoyens, ces faits, d'une part, provoquant l'intervention de collègues de sa zone de police pour l'exécution des devoirs judiciaires et, d'autre part, entraînant une incapacité de travail de quatre jours pour l'une des deux victime ».

Il en résulte que ce ne sont pas seulement les coups portés à J. C. qui sont reprochés au requérant mais aussi sur ceux portés à une autre personne. Or, si le requérant a, dans un premier temps, contesté les coups portés à la première victime susvisée, avant de les avouer devant le tribunal correctionnel et, ultérieurement, devant le conseil de discipline, à aucun moment, il n'a admis ceux portés contre

l'autre personne. Le jugement du 8 février 2019 confirme, en ce sens, que :

- « Entendu devant l'autorité disciplinaire, Adam Alexis indique : "... C'est alors qu'il se dirige vers moi avec sa cigarette en main qu'il tenait au niveau de son plexus, je me suis senti menacé, j'ai dès lors levé mon pied pour me protéger, j'ai touché avec mon pied sa cigarette et celle-ci est tombée au sol... Je tiens bien à vous préciser qu'en aucun cas je n'ai touché ou heurté sa main et je n'ai donc pu lui occasionner aucune blessure. Ensuite, [P. M.] est intervenu en pensant qu'il s'agissait d'une bousculade et il a écarté l'individu à l'aide de son bras".

Devant les policiers, confrontés aux images caméra, Adam Alexis reconnaît avoir eu un comportement agité et que ses gestes ont porté à confusion mais conteste formellement avoir porté des coups à qui que ce soit. Il précise, en outre, que les images ne sont pas de bonnes qualités et ne sont pas claires ni précises.

À l'audience publique, il reconnaît avoir porté de coups à [J. C.] mais maintient ses dénégations concernant les autres faits de coups et blessures et menaces qui lui sont reprochés ».

Comme le relève, en outre, l'acte attaqué,

- « l'INP Adam ayant fait appel du jugement du 8 février 2019, celui-ci ne pouvait être considéré comme définitif ; que, dans son acte d'appel, l'INP Adam a sollicité son acquittement pour les faits de coups et blessures repris sous les préventions A et B et dès lors pour ceux qui se rapportaient au dénommé [J. C.] ; que cet acte précise que l'appel de l'INP Adam est dirigé contre toutes les dispositions pénales du jugement sans exception (pièce 64/75 du dossier disciplinaire) ».

Partant, c'est à bon droit que le même acte a considéré :

- « qu'au regard des éléments qui précèdent, il ne peut être reproché à l'autorité disciplinaire d'avoir attendu l'accès au dossier judiciaire avant d'entamer les poursuites disciplinaires ; que seul cet accès lui permettait d'avoir une connaissance suffisante de tous les éléments du dossier et de statuer en connaissance de cause dans le respect des principes de bonne administration et, en particulier, du devoir de minutie ».

L'acte attaqué en déduit également à juste titre que :

- « dans ce contexte, l'autorité n'aperçoit pas la plus-value qu'aurait pu apporter une nouvelle audition de l'INP Adam après la prise de connaissance du jugement du 8 février 2019 ».

Le requérant ne peut affirmer, sur ce point, que l'autorité disciplinaire aurait présumé la teneur de ses réponses s'il avait à nouveau été interrogé puisque, bien qu'ayant fait certains aveux devant le tribunal correctionnel, il n'en a pas moins interjeté appel, y compris de la prévention de coups et blessures à l'égard de J. C., ce qui revient à dire qu'il est ainsi revenu sur ses déclarations. La partie adverse a donc raisonnablement pu en conclure qu'une nouvelle audition du requérant ne l'éclairerait pas davantage que ce qu'elle connaissait déjà.

Quant à l'argument tenant à la circonstance que les faits les plus graves

reprochés au requérant étaient ceux qu'il a commis et, dans une certaine mesure (voir *supra*), avoués à l'égard du dénommé J. C., de sorte qu'il était inutile d'attendre l'accès au dossier répressif pour en savoir davantage sur les autres faits, il faut ajouter qu'il s'agit là de vaines spéculations du requérant qui tente de substituer son appréciation à celle de l'autorité disciplinaire supérieure, ce sans démontrer, ni même soutenir, qu'elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation. Une sanction plus lourde, pour des coups portés à d'autres personnes que la victime susvisée, demeurait, en effet et à ce stade, envisageable, compte tenu de la gravité de tels faits.

Enfin, s'agissant de l'audition de son collègue, P. M., du 26 mars 2019 sur les mêmes faits, outre ce qui est exposé dans le cadre du second moyen, le requérant ne relève pas de propos spécifiques qui auraient été tenus à cette occasion et qui auraient été de nature à éclairer l'autorité sur des faits qu'il a contestés de manière constante et qu'elle n'a donc pu tenir pour établis qu'après avoir été en mesure de consulter le dossier répressif.

Le premier moyen n'est pas sérieux.

VI. Second moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le second moyen est pris de la violation des droits de la défense.

Le requérant soutient que l'acte attaqué a été adopté au terme d'une procédure au cours de laquelle l'autorité disciplinaire a refusé de verser au dossier et de prendre en considération des documents qu'il a jugés pertinents et qu'il a présentés dans le cadre de sa défense. En particulier, il souligne qu'il a demandé qu'y soit jointe l'audition de son collègue P. M. datant du 26 mars 2019, aux fins d'établir que l'autorité jouissait, depuis cette date, d'une connaissance suffisante de l'ensemble des faits qui lui sont imputés et que le délai raisonnable était dépassé dans cette procédure. Il indique que le refus de joindre cette pièce a été motivé par le fait que sa demande ne permettait pas d'objectiver cette hypothèse, que la charge de la preuve lui incombait et que l'article 28 de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel de police' (lire : '[...] du personnel des services de police') ne permettait pas de faire droit à pareille demande. Il rappelle le prescrit de cet article et relève qu'« il semble donc que l'audition du collègue [P. M.] ne pouvait pas être versée [à son] dossier disciplinaire ». Il persiste, néanmoins, à soutenir que l'autorité ne pouvait ignorer la teneur de cette audition et qu'elle a pu dès lors se trouver dans une situation dans laquelle les faits qui lui ont été reprochés étaient bien connus dès l'audition du 26 mars 2019, avec pour conséquence que le délai raisonnable pour sanctionner ces faits

était dépassé lorsque l'acte attaqué a été adopté. Il fait valoir qu'à tout le moins, l'autorité disciplinaire se devait de vérifier cette hypothèse, alors qu'à ses yeux, « il ressort clairement de l'acte attaqué qu'elle s'est bornée à constater [qu'il] ne produisait aucun élément soutenant cette éventualité, mais n'a procédé à aucune vérification ».

VI.2. Appréciation

Le principe général de droit, qui accorde à tout membre du personnel d'un service public la faculté de se défendre utilement et librement contre les reproches qui lui sont faits, impose notamment à l'autorité disciplinaire de prendre en compte une demande de l'agent concerné, formulée à l'appui de sa défense, et de répondre à cet argument de défense en exposant les raisons pour lesquelles elle refuse d'y accéder.

En l'espèce, le requérant reconnaît lui-même qu'il n'était pas possible de joindre l'audition de son collègue, P. M., au dossier disciplinaire, eu égard à l'article 28 de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police' qui dispose :

« Les autorités disciplinaires ainsi que les présidents, les assesseurs et le secrétaire du conseil de discipline et leurs suppléants ne peuvent notamment pas divulguer les faits et documents dont ils ont eu connaissance en cette qualité ».

Il ne soutient par ailleurs pas, et le confirme à l'audience, qu'il aurait demandé que cette personne soit à nouveau entendue à titre de témoin, conformément à l'article 38^{quinq}ies de cette loi.

Pour le surplus, il est renvoyé aux développements du premier moyen, étant en tout état de cause souligné qu'il est contradictoire de soutenir que l'autorité disciplinaire supérieure aurait dû prendre en considération la teneur d'une audition qui ne pouvait être versée au dossier.

Le moyen n'est pas sérieux.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}

La demande de suspension est rejetée.

Article 2

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé, le 28 février 2023, par la VIII^e chambre composée de :

Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Raphaël Born