CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 117.610 du 26 mars 2003

A.77.613/VIII-800

En cause : **ABBEELS** Jean-Pierre,

ayant élu domicile au
Quartier Général-Major LIBBRECHTS
Ecole cavalerie blindée
3970 Léopoldsburg,

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre de la Défense**.**

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 février 1998 par Jean-Pierre ABBEELS, qui demande l'annulation de :

" - l'art. 2 de l'arrêté ministériel n° 77.431 retirant temporairement le requérant de son emploi par mesure disciplinaire pour une durée de 30 jours, signé le 11 décembre 1997 et notifié le 22 janvier 1998;
- la décision du 22 décembre 1997 habilitant le chef de corps à déterminer la date de prise d'effet de cet A.M.;
- la décision du chef de corps suivant laquelle l'A.M. n° 77.431 prend cours le 2 février 1998";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HERBIGNAT, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 2 octobre 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 31 janvier 2003 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 7 mars 2003;

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

Entendu, en leurs observations, le requérant et le lieutenant DE SAEDELEER, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. HERBIGNAT, premier auditeur;

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 du recours sont les suivants :

1. Le requérant est militaire du cadre actif depuis 1983. Il est titulaire du grade de caporal-chef.

Une note de personnalité du 28 décembre 1992 indique qu'il s'agit d'un très bon élément. En 1995 et 1996, il fait l'objet de mesures de retrait temporaire d'emploi pour raisons disciplinaires. La première de ces mesures, d'une durée de dix jours, se fonde sur un jugement du tribunal de police de Hasselt du 7 février 1995 condamnant l'intéressé pour ivresse au volant.

La deuxième mesure de retrait d'emploi, d'une durée de sept jours, semble également fondée sur l'abus de boissons alcoolisées. Le requérant a également fait l'objet d'une mesure d'arrêts de rigueur.

2. Au mois d'avril 1996, le chef de corps du requérant propose sa comparution devant un conseil d'enquête en vue d'un retrait définitif d'emploi par démission d'office. Cette proposition fait référence aux deux mesures de retrait temporaire d'emploi et à celle d'arrêts de rigueur, son auteur estimant que le requérant "est incorrigible et qu'il n'est pas digne du statut de militaire".

3. Le 9 septembre 1996, le ministre décide de faire comparaître le requérant devant un conseil d'enquête. L'intéressé est entendu par le conseil le 9 décembre 1996. Entre-temps, soit le 31 octobre 1996, le requérant est évalué comme suit :

" - L'intéressé a effectué un gros effort pour résoudre son problème pathologique, en cela aidé par son environnement militaire.

- Il est redevenu productif, intégré et professionnel.
- Son souci de correction doit être encouragé.

point forts : disponibilité, autonomie
point à améliorer : endurance (séquelle des abus antérieurs), présentation".

Le conseil d'enquête émet à l'unanimité son avis le 13 janvier 1997; il conclut que les faits sont graves, mais pas au point d'être incompatibles avec l'état de militaire; il relève que "l'intéressé a manifestement pris conscience de la situation", que ses prestations de service donnent entière satisfaction et qu'une rechute éventuelle "semble actuellement peu probable compte tenu que l'intéressé a manifestement pris conscience de la gravité des faits et qu'il a recherché et trouvé, au sein de son unité, le cadre psychologique lui permettant d'atteindre les nouveaux buts qu'il s'est fixés".

Le 2 avril 1997, le requérant fait l'objet d'une nouvelle évaluation, dans laquelle on peut lire qu'il "est un des volontaires les plus fiables de l'escadron sur lequel on peut compter en toute confiance et qui donne pleine satisfaction à ses chefs dans son travail quotidien".

4. Le 18 avril 1997, les trois actes suivants sont notifiés au requérant :

- l'arrêté ministériel n° 76.199 relatif au retrait définitif de l'emploi d'un volontaire de carrière et le placement en congé définitif, signé le 17 mars 1997 et notifié le 18 avril 1997;
- la décision du 26 mars 1997 retirant de plein droit le grade de caporal-chef et habilitant le chef de corps à déterminer la date de prise d'effet de l'arrêté ministériel, le plus tôt possible et au plus tard le premier du mois qui suit la notification de l'arrêté ministériel (Note JSP-A/D4 97-4868);
- la décision du chef de corps suivant laquelle l'arrêté ministériel n° 76.199 prend cours le 1er mai 1997.

L'arrêté ministériel du 17 mars 1997 est ainsi motivé :

" Considérant que les faits ayant donné lieu à la punition infligée le 4 avril 1996 portent atteinte à la dignité de son emploi de volontaire de carrière et vu la récidive;

Considérant que les faits sont établis et qu'ils sont suffisamment graves pour donner lieu au retrait définitif de l'emploi;

Considérant que l'avis du conseil d'enquête est cependant trop clément et qu'il convient d'imposer une sanction plus lourde pour souligner la gravité des faits;

Considérant que le militaire sous-mentionné a déjà été confronté à plusieurs reprises avec les suites d'abus de boissons alcoolisées;

Considérant qu'il a été mis en garde et sanctionné à plusieurs reprises, notamment par deux retraits temporaires d'emploi par mesure disciplinaire;

Qu'il ne montre de ce fait aucune intention de s'amender;

Qu'il s'agit d'une accumulation de faits dont la gravité est évidente".

La suspension de l'exécution des trois actes précités est ordonnée par l'arrêt du Conseil d'Etat n° 66.129 du 30 avril 1997 qui considère "que la motivation contenue dans l'arrêté attaqué porte exclusivement sur la gravité des faits liée à la récidive; qu'elle n'expose aucun élément autre que la gravité des faits qui déterminerait le choix de la mesure prononcée; qu'en particulier, elle passe sous silence la considération déterminante de l'avis du conseil d'enquête faisant état de certaines circonstances qui ont conduit le requérant à sa situation, et tenant à l'amendement du requérant depuis avril 1996; qu'en effet, rien n'empêche que le ministre puisse prendre en considération l'amendement du requérant, ainsi que le conseil d'enquête l'y invitait; que, dès lors, le ministre devait motiver sa décision sur ce point également; qu'à défaut d'une telle motivation, le premier acte critiqué est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation des faits".

5. Le 5 juin 1997, le chef de corps du requérant propose à son encontre un retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire de trente jours; il se fonde sur les éléments qui étaient à la base de la proposition de retrait définitif d'emploi et ajoute : "Il est vrai que depuis, l'intéressé s'est amendé et que son rendement et sa conduite sont redevenus normaux, voire bons. J'estime pourtant, tout en m'exprimant, à ce stade, au profit d'un maintien de l'intéressé en service actif, de devoir mettre en garde l'intéressé, avec l'actuelle proposition de RTEMD que s'il y a récidive, une nouvelle proposition en vue d'une résiliation de contrat sera introduite".

Le requérant réagit par un mémoire du 11 juin 1997 dans lequel il se demande pourquoi une sanction supplémentaire est proposée s'il l'on estime qu'il s'est amendé; il explique sa situation personnelle et le tort que lui causerait la mesure proposée et conclut :

" Ne peut-on admettre que le délai raisonnable est dépassé et que depuis le début je me suis amendé complètement. Il n'y a pas de honte à ne pas punir.
De même je puis vous dire que les péripéties que j'ai subies suffisent à elles seules à me mettre en garde".

Le 13 juin 1997, le chef de corps commente le mémoire du requérant. Il indique qu'il n'a pas perdu de vue que celui-ci s'est amendé et ajoute : "Bien au contraire, je veux maintenant retirer la ligne à ne plus dépasser. Si l'intéressé fait une rechute (qui, toujours d'après l'intéressé, n'est pas à exclure - voir mémoire) je veux que l'autorité

militaire ait les moyens, à court terme, de mettre fin à une éventuelle nouvelle période de mauvaise conduite de l'intéressé".

Dans une note du 20 juin 1997, le requérant s'exprime à nouveau à propos de la proposition; il écrit notamment : "Nous actons les motifs réels, à savoir "permettre à l'autorité de mettre fin, à court terme, à une éventuelle période de mauvaise conduite de l'intéressé". En tant que tel, ce motif semble étranger à l'action disciplinaire".

6. Un arrêté ministériel n° 77.431 du 11 décembre 1997 retire celui du 17 mars 1997 dont l'exécution avait été suspendue et inflige au requérant le retrait temporaire de son emploi par mesure disciplinaire pour une durée de trente jours. L'article 2 de cet arrêté constitue le premier acte attaqué, motivé en ces termes :

" ....

Considérant que les faits ayant donné lieu à la punition infligée le 4 avril 1996 portent atteinte à la dignité de son emploi de volontaire de carrière et vu notamment la récidive;

Considérant que la consommation excessive de boissons alcoolisées, en dehors ou pendant les heures de service, nuit gravement au bon renom des Forces armées;

Que cette consommation excessive constitue un danger réel pour la sécurité physique et morale de l'intéressé et de la société;

Que le fait que le militaire concerné ait déjà échoué à deux cures de désintoxication peut laisser préjuger une rechute;

Considérant que ce militaire a déjà été mis en garde et sanctionné à plusieurs reprises, notamment par deux retraits temporaires d'emploi par mesure disciplinaire;

Que ces retraits temporaires d'emplois n'ont pas réussi à l'amender;

Considérant néanmoins que l'attitude actuelle de l'intéressé témoigne d'une amélioration sérieuse et que, dès lors, il est opportun de lui accorder une ultime chance avant de prendre la mesure la plus sévère, à savoir, la démission d'office;".

7. Le 22 décembre 1997, le chef de l'état-major général notifie la décision à l'unité en précisant que les dates de début et de fin sont à déterminer par le chef de corps. Il s'agit du deuxième acte attaqué. Le requérant attaque également la décision du chef de corps selon laquelle la mesure de retrait temporaire d'emploi prendra cours le 2 février 1998;

Considérant que le premier moyen de la requête est intitulé :

" Erreur manifeste d'appréciation, illégalité des motifs de fait et motifs contradictoires (1ère branche).

Excès de pouvoir, illégalité des motifs de droit et méconnaissance des art. 13, 14 et 18bis de la loi du 12 juillet 1973 portant le statut des volontaires du cadre actif des forces terrienne, aérienne et navale et du service médical (2ème branche)";

que dans la première branche, après avoir rappelé le texte des dispositions visées, le requérant expose en substance qu'un an après les faits, et après avoir été l'objet de deux mesures de retrait d'emploi et de quatre jours d'arrêts de rigueur, il s'est vu infliger la sanction de la démission d'office, notamment parce qu'il ne montrerait aucune intention de s'amender; qu'il s'agit là, selon lui, d'une erreur manifeste d'appréciation puisqu'il a non seulement eu l'intention de s'amender, mais qu'il s'est effectivement amendé comme le démontrent les témoignages, l'avis du conseil d'enquête et les évaluations postérieures aux faits; qu'il précise qu'il n'a pas suivi trois cures de désintoxication mais une seule et que son hospitalisation au mois de novembre 1996 avait une autre cause; qu'il relève que la partie adverse n'a pas dû recourir à la suspension par mesure d'ordre; qu'il soutient que le premier acte attaqué contient une contradiction lorsqu'il oppose l'échec dans les cures de désintoxication et l'absence d'effet des sanctions disciplinaires déjà prononcées à son attitude actuelle qui témoigne d'une amélioration sérieuse; qu'il expose, dans la seconde branche, que l'énumération des mesures de retrait d'emploi "démontre, à elle seule, qu'il appartient au Ministre d'édicter la mesure qui est la plus appropriée, eu égard au comportement de l'intéressé et en tenant compte de la date du prononcé de la sanction statutaire"; qu'il souligne le caractère discrétionnaire de la compétence du ministre qui n'est pas tenu de prononcer une sanction ni, a fortiori, de prononcer la sanction la plus grave, mais qui doit tenir compte de tous les éléments du dossier; que, selon lui, la partie adverse n'a pas procédé à un examen complet et particulier du dossier, mais a prononcé une "peine de principe" et a ainsi méconnu la notion légale de retrait d'emploi par mesure disciplinaire, cette sanction grave "étant manifestement réservée au militaire qui accomplit des faits réellement graves sans perspective d'amendement"; qu'il voit dans les avis donnés sur la proposition de sanction une confirmation du caractère de principe de la sanction infligée;

Considérant que la partie adverse répond à la première branche du moyen qu'il n'y a pas de contradiction entre le constat d'échec des retraits d'emploi et celui de l'amendement du requérant puisque cet amendement ne s'est manifesté qu'après la sanction du 4 avril 1996; qu'elle ne voit pas non plus de contradiction entre le risque de rechute mentionné et l'amendement constaté, une amélioration ne permettant pas, selon elle, de conclure à un amendement complet et définitif; qu'elle ajoute que l'amendement actuel du requérant n'empêche pas qu'il soit sanctionné pour des faits du passé, même en tenant compte de son comportement ultérieur; qu'elle précise que le requérant n'a pas suivi une cure de désintoxication, mais deux, l'une au mois de décembre 1995 et l'autre

au mois d'avril 1996; qu'à propos de la seconde branche, elle explique que les faits ayant donné lieu à la sanction sont uniquement ceux qui avaient mené à la punition du 4 avril 1996, mais que l'appréciation a tenu compte de ce que les retraits temporaires d'emploi précédents n'avaient pas amené l'amendement du requérant; qu'elle constate que le requérant ne précise pas en quoi l'examen de l'affaire par le ministre n'aurait été ni complet ni particulier; qu'elle soutient que le requérant ajoute à la loi en définissant les cas auxquels le retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire serait réservé et que le ministre n'est pas lié par les propos des autorités subalternes;

Considérant qu'à propos de la première branche du moyen, le requérant réplique en constatant que six mois se sont écoulés entre l'intention annoncée par la partie adverse de retirer la sanction initiale et les actes qui en découlent et la substitution à cette sanction d'un retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire; que selon lui, "Ceci confirme le caractère fondé de la première branche : le taux de 30 jours est excessif et illicite"; qu'il prend acte de ce que les faits sanctionnés sont uniquement ceux qui ont donné lieu à la sanction du 4 avril 1996 et y voit une nouvelle confirmation du caractère fondé de cette première branche "dès lors que la sanction (tardive) est excessive par rapport au seul fait que l'autorité entend officiellement sanctionner"; que le requérant confirme la seconde branche du moyen et ajoute que si l'article 3 de l'arrêté royal du 11 juin 1974 relatif au statut des volontaires du cadre actif des forces terrestre, aérienne et navale et du service médical détermine des critères qui permettent de prendre en considération des sanctions déjà infligées, son application doit être écartée parce que le Roi n'a qu'une compétence d'exécution et ne pourrait arrêter des critères qui permettent de punir deux fois ou d'infliger une mesure en complément d'autres punitions, pouvoir que la loi ne pourrait lui avoir délégué;

Considérant que la première branche du moyen consiste, pour partie, en une critique de l'arrêté ministériel du 17 mars 1997; que cet acte a été retiré et que la critique est dès lors dépourvue de pertinence à cet égard;

Considérant que l'acte attaqué relève que le requérant a "échoué à deux cures de désintoxication"; que la réalité de ces deux cures est attestée par un document émanant du médecin commandant KETELERS qui n'est pas argué de faux par le requérant; que l'affirmation selon laquelle il n'aurait suivi qu'une cure est ainsi démentie et que l'on ne peut, sur ce point, retenir l'inexactitude du motif; qu'en revanche, il résulte de différentes déclarations versées au dossier que la seconde cure, qui s'est déroulée du 9 avril 1996 au 21 juin 1996 s'est avérée utile puisque c'est depuis lors que l'amélioration de l'état du requérant est constatée; qu'il est donc inexact de dire, comme le fait l'acte

attaqué, qu'il a échoué à deux cures; que cette inexactitude ne paraît cependant pas avoir exercé une influence déterminante, puisque l'acte attaqué constate l'amélioration sérieuse dont témoigne l'attitude actuelle du requérant; que néanmoins, la contradiction dénoncée dans les motifs de l'acte est établie si elle est lue à la lumière du dossier; qu'en effet, c'est après la dernière punition de quatre jours d'arrêts de rigueur que le requérant a entamé la cure de désintoxication qui a déterminé l'amélioration de son état, amélioration qui ne s'est pas démentie jusqu'à la décision qui est actuellement attaquée; qu'il est permis de considérer que la dernière punition infligée a suscité une prise de conscience salutaire; que la partie adverse affirme, sans justifier concrètement cette affirmation, qu'il existe un risque de rechute; que ce risque n'est pas démontré et ne constitue pas en soi un motif de sanction; que la première branche du moyen est fondée;

Considérant que l'annulation du premier acte attaqué entraîne, par voie de conséquence, l'annulation des deux autres actes attaqués; qu'il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche ni le second moyen qui, à les supposer fondés, ne pourraient conduire pas à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1er.

Sont annulés :

- l'article 2 de l'arrêté ministériel nº 77.431 retirant temporairement Jean-Pierre ABBEELS de son emploi par mesure disciplinaire pour une durée de tente jours, signé le 11 décembre 1997 et notifié le 22 janvier 1998;
- la décision du 22 décembre 1997 habilitant le chef de corps à déterminer la date de prise d'effet de cet arrêté ministériel;
- la décision du chef de corps suivant laquelle l'arrêté ministériel nº 77.431 prend cours le 2 février 1998.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-six mars deux mille trois par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M^me^	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
M^me^	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M^me^	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.