

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 118.486 du 18 avril 2003

A.130.388/VIII-3330

En cause : **CABILLIAU** Freddy,
ayant élu domicile chez
Mes Roger LALLEMAND et
Jérôme SOHIER, avocats,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre de l'Intérieur.

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 11 décembre 2002 par Freddy CABILLIAU, tendant à la suspension de l'exécution de "l'arrêté ministériel du 9 octobre 2002, lui infligeant la sanction disciplinaire de la démission d'office";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

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

Vu l'ordonnance du 31 mars 2003 fixant l'affaire à l'audience du 16 avril 2003 à 10.30 heures;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me DRUET, loco Mes LALLEMAND et SOHIER, avocat, comparaissant pour le requérant, et M. DOUFFET, conseiller adjoint, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} DAGNELIE, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande de suspension sont les suivants :

1. Le requérant, alors commissaire divisionnaire de police de la zone de police de Courcelles/Fontaine-l'Evêque, est condamné le 25 juin 2001 par le tribunal correctionnel de Charleroi à une peine d'emprisonnement d'un an assortie du sursis à l'exécution pour une période de trois ans ainsi qu'à une amende de mille francs belges majorée de mille neuf cent nonante décimes additionnels, du chef de détournement, et de faux et usage de faux, commis par un fonctionnaire. Ce jugement est devenu définitif.

2. Le 3 août 2001, le Procureur général près la cour d'appel de Mons porte ce jugement à la connaissance du Ministre de l'Intérieur.

3. Un rapport introductif a été adressé au requérant le 30 octobre 2001, en application de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police. Après avoir consulté et pris copie du dossier disciplinaire, le requérant a communiqué un mémoire à l'autorité disciplinaire, dans lequel il conteste toutes les préventions.

4. Le 10 décembre 2001, le Ministre de l'Intérieur fait savoir au requérant qu'il envisage de lui infliger la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office.

5. Le requérant introduit le 19 décembre 2001 une demande de reconsidération auprès du conseil de discipline.

6. L'avis du conseil de discipline est notamment motivé comme suit :

" ...

Attendu que les faits sub IV (faux et usage dans un procès-verbal de constat) sont des actes qui relèvent de l'exécution d'une mission de police judiciaire;

Attendu que l'article 24 de la loi disciplinaire dispose qu'en pareille occurrence, "une sanction disciplinaire lourde ne peut être infligée qu'après avis du Procureur du Roi, dont le membre du personnel de la police locale (...) relève (...);"

Attendu que le dossier soumis à l'examen du conseil ne contient pas l'avis, en l'espèce, de M. Le Procureur du Roi de Charleroi;

Qu'on ne saurait même affirmer que celui-ci a été demandé;

Attendu que la loi disciplinaire ne règle pas clairement ce cas;

Que le Conseil d'Etat a, quoi qu'il en soit, déjà jugé que pareille omission constitue une cause d'annulation ...;

Attendu que force nous est, en tout état de cause, dès lors de recommander l'abandon pur et simple de cette "prévention";

Que, sous cette réserve expresse et l'erreur de date dont il a été question, la procédure nous apparaît tout à fait régulière;

Attendu que l'article 3 de la Loi disciplinaire énonce que "tout acte ou comportement, même en dehors de l'exercice de la fonction, qui constitue un manquement aux obligations professionnelles ou qui est de nature à mettre en péril la dignité de la fonction, est une transgression disciplinaire et peut donner lieu à une sanction disciplinaire";

Attendu que lorsqu'un manquement a fait l'objet d'une condamnation antérieure en tant qu'infraction à la loi pénale, le juge disciplinaire ne peut, dans son appréciation de celui-ci, remettre en cause les constatations relevées par le juge pénal sur les points communs aux deux poursuites, c'est-à-dire essentiellement celles qui seraient relatives à l'existence du fait et la question de savoir si le prévenu en est l'auteur;

Attendu que le requérant a été jugé coupable des faits par le jugement précité;

Que compte tenu de la décision intervenue, il y a dès lors lieu de tenir pour acquis que les faits visés dans le rapport introductif sont effectivement établis dans son chef et qu'il ne peut plus être question d'en discuter, quoi qu'on puisse éventuellement en penser;

Attendu que la vérité judiciaire s'attache en outre non seulement au dispositif de celle-ci mais à toutes les considérations du juge qui lui sont indissolublement liées;

Attendu que c'est vainement par conséquent que le requérant fait notamment valoir qu'à les supposer même établis, certains faits repris aux préventions "ne peuvent pas être de son fait", que les déclarations de M^{me} POLOME et de M. SEGUIN faites devant le conseil de discipline l'auraient d'ailleurs démontré, et que dès lors, à leur égard, "la proposition de sanction manque en droit comme en fait" ...;

Attendu qu'il faut, cela étant, effectivement se garder de tout automatisme;

Qu'un délit, fût-il établi, n'est pas nécessairement une transgression disciplinaire, et inversement;

Attendu qu'il incombe en l'espèce à l'autorité poursuivante de clarifier sa position à ce propos;

Attendu que le conseil de discipline estime, pour sa part, que les faits sub III ne peuvent, in specie, être qualifiés de transgressions disciplinaires;

Qu'ainsi que le juge répressif l'a souligné, le requérant a, certes, une interprétation très personnelle -et bien sûr inexacte- de la notion de mission policière en ce qui concerne l'utilisation d'un véhicule de fonction;

Qu'au niveau disciplinaire, l'attestation qu'il a rédigée peut toutefois partiellement se comprendre dès lors qu'il n'en avait pas l'usage "absolu" et que son bourgmestre a reconnu qu'il savait "qu'il s'en servait pour se rendre au travail et retourner chez lui", même le midi (p.00665);

Attendu que, pour le surplus, les faits I A-B, II A-B, V A-B, VI A-B, VII (AB) constituent indiscutablement des transgressions disciplinaires;

Que de tels comportements sont en effet en totale contradiction avec la déontologie du métier et les obligations des membres d'une force de police;

Qu'à l'instar de tout policier, le requérant était, a minima, censé se consacrer à sa tâche de manière régulière, transparente et intègre;

Qu'il appert cependant, d'une part, des pièces du dossier que le Ministre de l'Intérieur attachait une importance particulière à la formation préalable des policiers utilisant la matraque "Tonfa" et qu'en rédigeant et transmettant l'attestation litigieuse (fait I A-B), il a trompé la confiance que celui-ci avait, à cet égard notamment, logiquement pu placer en lui et permis à -voire obligé- du personnel policier de porter irrégulièrement cette arme;

Qu'il s'est, de fait, refusé d'autre part (fait II A-B) à tout contrôle sérieux de la Fonction publique en ce qui concerne le calcul des prestations du personnel policier dont il avait la responsabilité; que bien qu'apparemment "couvert" par le bourgmestre pour ne pas fournir à ce service plus de détails que les tableaux récapitulatifs, il lui appartenait en tout cas d'être rigoureux, juste et précis,- quod non in casu-, d'autant qu'il savait pertinemment que cette problématique faisait l'objet de nombreuses polémiques; qu'il n'a, en outre, pas hésité à abuser du concept de la "réquisition" pour le calcul des prestations faites dans le cadre du service d'ordre pour le bug de l'an 2000 et détourné ainsi la réglementation en vigueur;

Que par ailleurs, si les acquisitions d'armes qui sont à la base de la commission des faux bons de commandes et/ou factures débattus (faits V A-B et VI A-B) peuvent avoir été motivé par le souci de bien doter son corps de police et ne dissimuler aucun intérêt personnel, il n'en demeure pas moins que les autorités locales étaient en droit d'attendre que ces opérations s'effectuent dans le strict respect des procédures légales et réglementaires et qu'elles pouvaient à cet égard légitimement espérer que le chef de la police y veillerait... et qu'une fois encore, il n'en a rien été;

Qu'en effet, en détournant, à son profit, du carburant et des armes, ainsi qu'il ressort des termes du jugement (faits VII AB), il a à l'évidence fait preuve d'un manque total d'intégrité et porté atteinte à la dignité de sa fonction;

Attendu que les faits sont graves et même exceptionnellement graves pour certains d'entre eux;

Qu'ils dénotent dans le chef du requérant une absence totale de conscience professionnelle qui ne peut que susciter l'indignation du public, des autorités et de ses subordonnés;

Que, quel que fût le contexte, il n'était pas pour autant autorisé à commettre les fautes qui lui sont reprochées;

Que les faits, la publicité qui en a été donnée et la large diffusion de la condamnation qui s'en suivit sont tels que sa présence au sein de la police, même comme simple policier, apparaît totalement incompatible avec l'intérêt du service;

Qu'on voit d'autant plus mal comment il pourrait en être autrement après les suspicions qu'il a lancées notamment lors du procès et dans son mémoire en défense ainsi qu'eu égard au fait qu'on ne pourrait le priver de son grade ou l'affecter en d'autres lieux ou fonctions;

Que le conseil de discipline n'a dès lors d'autre alternative, quelles que puissent être les conséquences de cette décision au point de vue familial, que de suggérer d'écarter l'intéressé de la police et donc de retenir soit la démission soit la révocation;

Attendu que la sévérité, pour être adéquate, doit s'apprécier en tenant compte entre autres du contexte, de la personnalité et de la situation de l'intéressé;

Attendu que force est, à cet égard, de souligner que le requérant a trente ans de service sans antécédent disciplinaire;

Que dans ces conditions, une révocation pourrait apparaître une mesure excessive;

Attendu que l'autorité habilitée a judicieusement et suffisamment tenu compte de ces différents éléments;

Que la proposition de sanction qu'elle a faite nous paraît conséquemment pouvoir être suivie, même après le rejet de la prévention III et l'abandon de la prévention IV; ...".

Par un arrêté du 9 octobre 2002, le Ministre de l'Intérieur prend l'acte attaqué qui est notamment motivé comme suit :

" ...

Attendu que le conseil de discipline a suivi la proposition de sanction de démission d'office faite à l'intéressé par l'autorité disciplinaire; qu'il estime que les faits sont graves et même exceptionnellement graves pour certains d'entre eux; que l'autorité disciplinaire se rallie à la motivation explicite et circonstanciée développée dans cet avis;

Attendu que l'intéressé soutient, dans sa note de défense du 12 septembre 2002, que les griefs mis à sa charge sont soit non établis soit ne lui sont pas imputables et que le principe général de droit "non bis in idem" est violé;

Que, compte tenu du jugement intervenu, il y a lieu de tenir pour acquis que les faits visés dans le rapport introductif sont effectivement établis dans le chef de l'intéressé et qu'il ne peut plus être question d'en discuter; que la vérité judiciaire s'attache non seulement au dispositif de la décision mais à toutes les considérations du juge qui lui sont liées; que les faits reprochés sont donc établis et imputables à l'intéressé;

Que, dans son appréciation de l'existence des faits et de leur qualification en faute disciplinaire, l'autorité disciplinaire est liée par les faits dont l'existence matérielle est établie; que la jurisprudence du Conseil d'Etat permet le recours par l'autorité disciplinaire aux appellations pénales lorsque les termes utilisés dans la décision disciplinaire sont appropriés pour qualifier les faits reprochés à l'agent; que l'indépendance de l'action disciplinaire et de l'action pénale a pour conséquence qu'un même fait, constitutif à la fois d'une faute professionnelle et d'une infraction pénale, peut être réprimé simultanément par une sanction disciplinaire et par une sanction pénale; que la règle "non bis in idem" est vainement invoquée par l'intéressé; qu'en effet, cette règle n'interdit pas un cumul de sanctions puisqu'il s'agit ici de mesures de nature différente qui poursuivent des fins distinctes;

Attendu que la question est de savoir si les faits tels qu'établis et pour lesquels l'intéressé a été condamné, comme repris dans les points I à VII du rapport introductif, constituent des fautes professionnelles, c'est-à-dire des manquements aux obligations professionnelles ou des agissements compromettant la dignité de la fonction; que ceci est manifestement le cas; que les faits reprochés à l'intéressé constituent des transgressions disciplinaires au sens de l'article 3 de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police;

Qu'en effet les faits I. A-B du rapport introductif constituent une transgression disciplinaire; que Monsieur CABILLIAU a trompé la confiance des autorités et de son personnel en établissant ou faisant établir une fausse attestation; que l'intéressé a manqué à ses obligations professionnelles en faisant porter irrégulièrement la matraque " MONADNOCK PR 24"; que ce comportement a porté atteinte à la dignité de sa fonction;

Que Madame POLOME a été citée comme témoin de l'intéressé et a comparu devant le conseil de discipline le 11 juillet 2002; qu'elle a été entendue dans le cadre de la prévention II A-B du rapport introductif; que ce témoignage a apporté des informations concernant l'encodage informatique des heures prestées par le personnel de la police de Courcelles; que ces explications n'ont cependant pas contribué à mettre en doute ou à atténuer la culpabilité de l'intéressé; que l'intéressé a été entendu par le conseil de discipline à ce sujet et n'a pas apporté d'élément nouveau; qu'au contraire, la responsabilité de l'intéressé en tant que chef de corps est bien engagée lorsqu'il reconnaît lui-même n'avoir engagé aucune enquête ni pris aucune mesure de précaution ni même procédé à des vérifications suite aux

problèmes de vandalisme sur certains ordinateurs au sein du commissariat; que cette attitude passive face à un tel événement n'est pas celle que l'on peut attendre d'un chef de corps; que l'intéressé a violé les règlements communaux en vigueur en indiquant des rémunérations complémentaires sur base de prestations fictives en faveur de certains membres de son personnel; qu'il appartenait à l'intéressé, en tant que chef de corps, d'observer la réglementation en vigueur concernant le calcul des prestations du personnel policier de façon rigoureuse; qu'il a refusé de se soumettre à toute demande de contrôle, se réfugiant derrière le secret professionnel, comme il appert dans le jugement;

Que les faits II. A-B ont été établis et lui sont imputables; que, par ces faits, il a trompé la confiance des autorités, il a manqué à ses obligations professionnelles et porté atteinte à la dignité de sa fonction;

Que, suite à l'avis du conseil de discipline et aux arguments présentés, les préventions III et IV du rapport introductif sont abandonnées;

Qu'en établissant ou faisant établir de faux bons de commande et/ou de factures et en détournant du carburant et des armes (préventions V, VI et VII du rapport introductif) l'intéressé a fait preuve d'un manque total d'intégrité et a commis des fautes professionnelles, portant atteinte à la dignité de sa fonction;

Attendu que, malgré l'abandon des préventions III et IV du rapport introductif, le nombre de faits établis à charge de l'intéressé dans l'exercice de ses fonctions reste très important; que leur gravité et leurs conséquences ont porté atteinte à l'ordre social et ont trompé la confiance de la population et des autorités; qu'on pouvait attendre de l'intéressé un comportement intègre et un sens des responsabilités en rapport avec ses fonctions de chef de corps; que ces faits sont d'autant plus graves qu'ils ont été commis par un officier de police, chef de corps, jouissant d'une ancienneté certaine;

Attendu que la défense présentée par Monsieur CABILLIAU lors du procès, dans son mémoire et lors de son audition devant le conseil de discipline a consisté à se décharger de toute responsabilité par rapport aux faits qui lui étaient reprochés et à rejeter cette responsabilité sur d'autres, créant un lourd climat de suspicion;

Que le conseil de discipline considère que les faits sont graves et dénotent dans le chef de l'intéressé une absence totale de conscience professionnelle qui ne peut susciter que l'indignation du public, des autorités et de ses subordonnés; que, selon le conseil de discipline, l'intéressé n'était pas autorisé à commettre les fautes qui lui sont reprochées, quel que fût le contexte; que les faits, la publicité qui en a été donnée et la large diffusion de la condamnation qui s'en suivit sont tels que la présence au sein de la police, même comme simple policier apparaît totalement incompatible avec l'intérêt du service; que le conseil de discipline estime qu'il n'y a d'autre alternative que d'écarter l'intéressé de la police; que, d'ailleurs, le conseil de l'intéressé a lui-même admis que si l'intéressé a réellement commis des faux et fait établir des relevés fictifs, il ne serait pas acceptable que celui-ci reste commissaire de police; que l'autorité disciplinaire partage entièrement le point de vue du conseil de discipline; que, comme démontré ci-dessus, les faits reprochés à l'intéressé sont effectivement établis dans son chef;

Qu'aucune circonstance atténuante n'a pu être établie en faveur de l'intéressé ni dans le dossier, ni dans le jugement, ni dans son mémoire, ni dans les témoignages entendus le 11 juillet 2002 devant le conseil de discipline; qu'aucun élément nouveau n'a été présenté auquel le jugement n'a déjà apporté une réponse;

Que l'autorité disciplinaire a examiné les autres aspects du mémoire en réponse du 29 novembre 2001, notamment la situation médicale de l'intéressé, son approche de policier et les difficultés inhérentes à la gestion du personnel de police à Courcelles; que ces aspects n'ont pas de lien direct avec les faits reprochés et qu'ils ne constituent pas des circonstances atténuantes, comme indiqué dans la proposition de sanction du 10 décembre 2001;

Que, cependant, l'intéressé n'a jamais fait l'objet d'une sanction disciplinaire durant ses 30 années de service; qu'en outre, les autorités communales ont toléré la

situation plus que nébuleuse qui entourait le fonctionnement du corps de police de Courcelles et sa gestion comptable;

Qu'en conséquence, la sanction de la démission d'office proposée le 10 décembre 2001 à l'intéressé et suivie par le conseil de discipline dans son avis du 20 septembre 2002, est confirmée...";

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de la violation du principe général de bonne administration selon lequel l'autorité administrative a l'obligation d'exercer son pouvoir d'appréciation de manière effective et de ne statuer qu'en parfaite connaissance de cause, du défaut de motifs exacts, pertinents et admissibles, de la contradiction dans les motifs, du défaut de motivation adéquate, de la violation des articles 1 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir"; que le requérant observe que l'acte attaqué se fonde principalement sur le jugement du tribunal correctionnel du 25 juin 2001 et sur l'avis du conseil de discipline, tout en contenant, selon lui, de nombreuses contradictions et erreurs matérielles; qu'il affirme que l'avis du conseil de discipline contient quelques contradictions étonnantes sur la question cruciale de la qualification d'infraction disciplinaire qui découlerait des préventions pénales retenues par le juge répressif; que, sur ce point, il se fonde sur les affirmations relatives au détournement de carburant et d'armes, contredites par le receveur communal Michel SEGUIN; que, sur la base de la déclaration du témoin Carine POLOME, il estime incorrect d'affirmer qu'il a violé les règlements communaux en indiquant des rémunérations complémentaires sur la base de prestations fictives; qu'il fait valoir que, quant à l'établissement de faux bons de commande ou factures et de détournement de carburant et d'armes, l'acte attaqué ne tient aucun compte du témoignage du receveur communal; qu'il conteste que sa défense a consisté à se décharger de toute responsabilité sur les autres et qu'aucun élément nouveau n'a été présenté qui n'ait été rencontré par le jugement pénal, alors que les témoignages du receveur communal et de C. POLOME ont, d'après lui, clairement démontré que certaines des préventions les plus graves ne pouvaient raisonnablement lui être imputées; qu'enfin, le requérant relève que l'arrêté attaqué se réfère à l'avis du conseil de discipline émis "à l'unanimité" alors que celui-ci a été émis à la majorité des voix;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen "du défaut de motivation adéquate, de l'absence de motifs exacts, pertinents et admissibles, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de proportionnalité et de l'excès de pouvoir"; qu'il expose qu'il n'a jamais encouru antérieurement la moindre sanction disciplinaire ni fait l'objet de la moindre appréciation défavorable en trente ans de carrière; qu'il estime que les faits qui lui sont reprochés sont contestables, à tout le moins en ce qui concerne leur caractère intentionnel dans son chef, ou trouvent leur place dans

un contexte controversé; que, selon lui, il résulte de l'ensemble des éléments débattus devant le conseil de discipline que "les griefs disciplinaires portés à (son) rencontre, lesquels ne se distinguent en rien des préventions pénales par rapport au critère de l'intérêt du service, s'avèrent soit non établis pour les éléments présentant une certaine gravité, soit, lorsqu'ils pourraient, le cas échéant, lui être imputés, sans aucun rapport de gravité tel que celui retenu par l'autorité disciplinaire"; qu'il considère qu'il ne reste à sa charge, à titre disciplinaire, que des fausses attestations établies par des agents instructeurs, qu'il a eu pour seul tort de transmettre avec sa signature; qu'il conclut qu'à supposer que ces faits puissent constituer une faute, celle-ci devait être tenue pour mineure;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que les faits retenus par l'autorité disciplinaire, à savoir une fausse attestation pour le port d'une matraque, un faux relevé des heures de travail du personnel, de fausses attestations relatives à des fournitures, le détournement d'armes et de carburant, sont établis par un jugement revêtu de l'autorité de la chose jugée; que leur matérialité ne saurait être contestée; que les témoignages de Carine POLOME et Michel SEGUIN devant le conseil de discipline ne remettent en rien la matérialité des faits retenus et leur imputabilité au requérant en cause; que l'autorité compétente a examiné ces faits dans leur aspect disciplinaire, procédant à un examen concret de ceux-ci; qu'elle a d'ailleurs écarté certains manquements sanctionnés pénalement; que les faits retenus à charge du requérant constituent des fautes disciplinaires et sont très graves lorsqu'ils sont commis ou tolérés par un chef de corps; que l'acte attaqué est motivé en fait et en droit; que c'est sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que la partie adverse a estimé qu'il s'imposait d'écarter le requérant de la police en raison de la gravité des faits, de la publicité qui leur a été donnée et de la condamnation du requérant; qu'en outre, la partie adverse a tenu compte de l'ancienneté de service du requérant et de la tolérance des autorités communales pour ne pas lui infliger la sanction maximale; qu'enfin, l'indication que le conseil de discipline s'est prononcé à l'unanimité constitue une erreur matérielle qui ne vicie pas l'acte attaqué; que les moyens ne paraissent pas sérieux;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le dix-huit avril deux mille trois par :

M.	GEUS,	président de chambre,
M.	VAN MICHEL,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

F. VAN MICHEL.

J.-Cl. GEUS.