

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 138.007 du 3 décembre 2004

A.104.878/VIII-2272

En cause : **CARBONE** Denis,
ayant élu domicile chez
Me Pierre DERROY, avocat,
avenue Marie de Hongrie 18/7
1083 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 21 mai 2001 par Denis CARBONE qui demande l'annulation de "la décision n° A1/PolFed/GC/phd/30836/2001/D-41 prise par le Ministre de l'intérieur à l'encontre du requérant et à titre disciplinaire, de retrait définitif d'emploi par démission d'office, prenant cours à dater au 1^{er} juillet 1996, et notifiée au requérant en date du 22 mars 2001 (lettre datée du 20/03/2001)";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 4 juin 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 6 octobre 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 novembre 2004;

Entendu, en son rapport, M^{me} DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DEROY, avocat, comparaissant pour le requérant, et M. HELPENS, conseiller juriste, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HERBIGNAT, 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 éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. L'arrêt n° 90.694 du 8 novembre 2000 a annulé la décision du 29 mai 1996 du Ministre de l'Intérieur prononçant le retrait définitif de l'emploi de Denis CARBONE par démission d'office à partir du 1^{er} juillet 1996.

Cette annulation est justifiée comme suit :

" Considérant que le requérant prend un moyen, le premier de la requête, notamment de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il expose que "rien n'indique, dans la décision finalement prise par le Ministre, les éléments justificatifs permettant selon lui d'encrever aggraver (et de manière particulièrement grave) la sanction à infliger au requérant";

Considérant que la partie adverse répond que la motivation de l'aggravation de la sanction recommandée par le conseil d'enquête tient en quatre points, étant la proposition du chef de corps, le nombre important de faits reprochés, le contexte dans lequel les fautes ont eu lieu et leurs conséquences, et le caractère grave et inexcusable de celles-ci; qu'elle soutient, quant au premier point, qu'en se référant à la proposition du chef de corps, l'auteur de l'acte attaqué a établi qu'il n'était pas le seul à penser que le requérant n'avait plus sa place à la gendarmerie; qu'elle fait valoir, à propos du deuxième point, que l'auteur de l'acte a indiqué qu'il n'était pas reproché au requérant d'avoir commis une faute ponctuelle mais des fautes répétées pour lesquelles aucune excuse ne pouvait être admise; qu'elle allègue, quant au troisième point, qu'en soulignant que les fautes ont été commises dans l'accomplissement de devoirs judiciaires et se rapportant à la rédaction d'actes officiels, le ministre a mis en évidence l'importance de ces fautes; qu'elle ajoute "qu'il ne s'agit pas de fautes dans la rédaction de documents administratifs internes et réservés à l'usage de la gendarmerie mais bien de fautes dans l'établissement de pièces officielles destinées aux magistrats du Parquet et de pièces destinées à réclamer l'établissement de nouvelles pièces authentiques par la direction de l'immatriculation des véhicules", fautes commises par un officier de police judiciaire; qu'en ce qui concerne le quatrième point, la partie adverse expose ce qui suit :

En constatant que le conseil d'enquête qualifie lui-même la conduite de la partie requérante comme empreinte d'une légèreté déconcertante mais également constitutive de fautes professionnelles graves et inexcusables, le Ministre de l'Intérieur montre que lui aussi rejoint cette qualification mais en tire une conséquence différente, à savoir l'exclusion de la gendarmerie. A partir du moment où le conseil d'enquête estime des fautes graves et inexcusables, le Ministre de l'Intérieur ne peut commettre d'erreur manifeste d'appréciation en reprenant la même qualification mais en l'assortissant de la sanction immédiatement supérieure;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse estime que "la motivation de l'acte attaqué ne s'écarte de l'avis du conseil d'enquête qu'en ce qu'il mentionne que le Ministre a porté une appréciation intrinsèque des faits différente", sur la base des éléments relevés par le conseil d'enquête; qu'elle s'exprime en ces termes :

La partie adverse estime que l'on ne peut raisonnablement attendre du ministre que pours'écarter d'un avis du conseil d'enquête, celui-ci doive avancer systématiquement des "nouveaux éléments" qui seraient constitutifs d'une motivation permettant de s'écarter d'un avis du conseil d'enquête. Il est en effet des dossiers dans lesquels le conseil d'enquête relève minutieusement les éléments d'un dossier disciplinaire qui nécessitent le prononcé d'une sanction disciplinaire sévère. C'est le cas en l'espèce. Face à une motivation si précise du conseil d'enquête, le ministre n'a pas cherché à "trouver" de nouveaux éléments pour justifier la sanction qu'il a prononcée. Il a simplement repris l'ensemble de ces éléments et a conclu que ceux-ci devaient plutôt se voir punis par la démission d'office (...);

Considérant que l'autorité compétente pour prononcer une sanction disciplinaire doit exprimer dans le corps de l'acte les motifs pour lesquels elle s'écarte de l'avis qui lui est donné; qu'en l'espèce, les faits retenus par le conseil d'enquête et par l'auteur de l'acte sont identiques; que l'un et l'autre ont jugé ceux-ci très graves et inexcusables; que le conseil d'enquête a toutefois retenu, à titre de circonstances atténuantes, que "l'intéressé a manqué de bon sens et de logique (et) qu'il s'est laissé leurrer par des individus de mauvais aloi"; que l'acte attaqué ne révèle pas en quoi ces circonstances seraient inexacts ou ne pouvaient être retenues au profit du requérant; que le moyen est fondé";

2. Le 5 mars 2001, le ministre de l'Intérieur a adopté l'acte attaqué, précédé de la motivation suivante :

" Je me rallie à l'avis du Conseil d'enquête en ce qui concerne la qualification des faits.

Cependant, je ne peux faire miens les avis du Conseil d'enquête quant à la motivation de la sanction proposée :

- Contrairement à l'argumentation formulée par la défense, j'estime que l'ensemble de l'affaire ne se résume pas à deux fautes, à savoir la visite spontanée chez Mme S. (Cfr Pt La(2)) et à la prétendue audition du garagiste D. Ultérieurement signée par ce dernier (Cf Pt I.a.(4)).
La multitude des faits, établis et imputables au maréchal des logis-chef CARBONE, a été relevée par le Conseil d'enquête (cet élément de l'avis du conseil d'enquête s'impose à l'autorité investie du droit de punir - Art 24/34, § 2, al. 2, de la Ref 1).
J'estime que l'ensemble de ces actes ou attitudes a fortement ébranlé la présomption d'impartialité que sa fonction et sa qualité d'officier de police

judiciaire lui confèrent et qu'il constitue une faute professionnelle très grave et inexcusable.

- Le maréchal des logis-chef CARBONE a suivi les formations générales et spécifiques nécessaires pour obtenir la qualité d'officier de police judiciaire dont il est revêtu depuis le 1^{er} octobre 1991. Il est affecté à une brigade territoriale depuis le 3 novembre 1992 et fait partie au sein de cette brigade du "pool recherches" principalement orienté vers les voitures volées ou les trafics de véhicules.

Aussi, même si on pourrait admettre qu'à un moment donné, l'intéressé s'est laissé leurrer par des individus de mauvais aloi et a manqué de bon sens et de logique, le caractère répétitif de ces faits, la légèreté déconcertante avec laquelle il a agi et son manque de professionnalisme, même si l'intention délictueuse ou illicite n'est pas formellement établie, démontrent à suffisance que le maréchal des logis-chef CARBONE n'a pas accompli les missions de police judiciaire qui lui sont confiées avec toute l'impartialité que les citoyens sont en droit d'attendre de la part d'un membre d'une force de police, de surcroît officier de police judiciaire. Pour les raisons invoquées supra, j'estime que les circonstances atténuantes retenues par le conseil d'enquête ne sont pas de nature à modifier mon appréciation intrinsèque des faits.

- Le fait de consigner dans les procès-verbaux ou attestations officielles des constatations qui ne reflètent pas la réalité, constitue indéniablement un manquement très grave aux devoirs professionnels et témoigne de l'inobservance des obligations déontologiques inhérentes à sa fonction de gendarme,

J'estime que cette attitude se révèle totalement incompatible avec cette fonction";

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation du principe de proportionnalité et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs; qu'il observe que le ministre de l'Intérieur n'a retenu ni l'absence d'antécédents disciplinaires ni l'argument pris de son évidente naïveté alors qu'il n'avait pas été informé par ses collègues du caractère douteux des personnes qu'il fréquentait; qu'il estime aussi qu'il n'a pas été tenu compte de sa collaboration à l'instruction ni de l'absence d'aide ou de collaboration de la part de ses collègues; qu'il considère encore que les circonstances atténuantes relevées par le conseil d'enquête pas plus que celles qui résultent du rapport du Comité P qui l'ont acquitté n'ont été prises en considération; qu'il rappelle que depuis le début, il a nié toute intention malhonnête et que les préventions pénales, qui englobaient les mêmes faits et reproches que ceux de l'instruction disciplinaire, ont été écartées; qu'il relève qu'il n'a pas été tenu compte des témoignages recueillis par le conseil d'enquête relatifs à l'exercice satisfaisant de ses fonctions, malgré les poursuites en cours; qu'enfin, il fait valoir que les explications qu'il a données lors de l'enquête disciplinaire ont été confirmées par le rapport du Comité P et par les décisions judiciaires subséquentes, sans que ces éléments nouveaux aient été pris en considération;

Considérant que la partie adverse répond longuement et point par point à l'argumentation du requérant; qu'elle fait notamment valoir que les faits disciplinaires

retenus sont différents des préventions pénales pour lesquelles le requérant a obtenu l'acquittement;

Considérant que le requérant réplique que s'il a été poursuivi pénalement seulement pour deux faits, c'est parce que le parquet de Charleroi n'a pas estimé devoir le faire pour les autres faits; qu'il est d'avis que si les procédures pénale et disciplinaire sont indépendantes, il a cependant été jugé au pénal que les faits reprochés ne constituaient pas des faux, parce qu'il n'y avait pas d'intention frauduleuse dans son chef et que dès lors cet élément doit être pris en considération dans le cadre de la procédure disciplinaire; que selon lui, le ministre de l'Intérieur ne l'a pas fait et au contraire la motivation met en avant son préjugé, lorsqu'il écrit "même si l'intention délictueuse ou illicite n'est pas formellement établie"; qu'il ajoute que la partie adverse paraît continuer à considérer les attestations établies comme de complaisance, donc des faux, alors que le parquet n'a pas poursuivi sur cette base; qu'il insiste sur le fait qu'il a rédigé les attestations en conformité avec la législation applicable, ce qu'il n'aurait pas fait s'il avait eu une intention frauduleuse; qu'il souligne qu'elles n'ont pas, contrairement à ce qui est dit dans le mémoire en réponse, été délivrées à des personnes "louches", ces personnes étant inconnues à cet égard des services et le garagiste D'ELIA n'étant apparu tel qu'après enquête; que selon lui, la partie adverse exagère la gravité des faits et écarte les éléments qui lui sont favorables; qu'il illustre cet argument en rappelant qu'il a dû créer le pool "recherches" avec deux agents et sans expérience en ce domaine, ayant à mener parallèlement d'autres enquêtes, et ce dans l'aide d'aucun collègue; qu'il dément avoir reçu à son domicile des relations douteuses; que dans son dernier mémoire, il insiste sur le caractère systématique du refus par l'autorité de prendre en compte les éléments qui lui sont favorables;

Considérant que le jugement du 23 octobre 1998 du tribunal correctionnel de Charleroi a acquitté le requérant de la prévention mise à sa charge, constituée par les faits A 1(4) et (5) libellés comme suit :

" A sa reprise de service le jeudi 20 octobre 1994, l'intéressé dactylographie une plainte au nom du garagiste. Selon les termes de la déclaration, il apparaît que cette personne a été entendue le 20 octobre à 10 heures pour y relater brièvement les circonstances de l'achat du véhicule, qu'elle prend note que, suite à une communication avec le parquet, ce véhicule, signalé comme volé, est saisi le temps nécessaire à l'enquête. Le maréchal des logis-chef CARBONE se rend ensuite au domicile du garagiste afin de lui faire signer la plainte.

A la brigade, l'intéressé rédige un procès-verbal subséquent au procès-verbal de constat du 25 août 1994. Il y mentionne erronément, à la rubrique "Localisation des faits", la date du 10 septembre, y consigne un avis au magistrat à cette même date alors qu'il fût effectué le 10 octobre. Dans le corps du procès-verbal, il donne une

chronologie des actes posés qui ne reflète pas la réalité et inscrit comme second verbalisant un de ses collègues qui n'est pas intervenu dans la procédure".

que cet acquittement a été confirmé par un arrêt du 27 septembre 1999 de la Cour d'appel de Mons; que le tribunal correctionnel susvisé a notamment motivé son jugement comme suit :

" Attendu que l'examen du dossier et l'instruction faite à l'audience révèlent que la prévention reprochée au prévenu ainsi précisée n'est pas établie à suffisance de droit;

Attendu que le prévenu reconnaît qu'il a altéré la vérité;

Que ce fait incontestablement acquis n'est cependant qu'un des éléments constitutifs de l'infraction;

Attendu que la prévention de faux et usage de faux exige la constatation de l'existence dans le chef du prévenu d'une intention frauduleuse c'est-à-dire l'intention de procurer à soi-même ou à autrui un profit ou un avantage illicite ou du dessein de nuire, soit la volonté de faire tort à autrui";

qu'il indique ensuite les raisons pour lesquelles il estime que cet autre élément constitutif de l'infraction n'est pas établi et acquitte le requérant; qu'ainsi la matérialité des faits n'est pas déniée mais seulement l'élément intentionnel ou frauduleux; qu'ainsi, l'autorité disciplinaire a pu tenir compte de ces faits sans retenir l'élément susvisé, ce qu'elle indique par les termes "même si l'intention délictueuse ou illicite n'est pas formellement établie"; que comme la partie adverse l'indique, elle a également retenu d'autres griefs; que suivant l'article 24/13, § 1^{er}, de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie, la rétrogradation disciplinaire est la cinquième sanction sur une échelle qui en compte sept, la plus grave étant la démission d'office; que le requérant affirme qu'il existe, par rapport aux faits qui lui étaient reprochés et aux circonstances de la cause, une disproportion manifeste entre la sanction proposée par le conseil d'enquête, la rétrogradation disciplinaire, et la sanction finalement prononcée, la démission d'office; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de substituer son appréciation de la gravité des faits et de la sanction à prononcer à celle de l'autorité; qu'il est cependant tenu, lorsqu'un moyen est soulevé à cet égard, de vérifier si la sanction disciplinaire attaquée n'est pas manifestement disproportionnée eu égard à la gravité des manquements retenus; que le principe de proportionnalité est violé lorsque l'on ne peut concevoir raisonnablement qu'une autorité disciplinaire, quelle qu'elle soit, infligerait la même peine pour les mêmes manquements disciplinaires; que le ministre de l'Intérieur a écarté les circonstances atténuantes retenues par le conseil d'enquête en considérant que, même justifiés par la naïveté ou par le manque de bon sens, les actes du requérant constituaient une méconnaissance du devoir d'impartialité dont un gendarme doit faire preuve dans l'accomplissement de ses missions judiciaires; qu'il n'était pas tenu à cette occasion, n'étant pas une autorité juridictionnelle, de

répondre à tous les arguments du requérant; qu'il apparaît de l'acte même qu'il a répondu à plusieurs de ceux-ci tels ceux relatifs à la formation du requérant et à sa connaissance du caractère "douteux" de ses fréquentations et qu'il ressort du dossier administratif, qu'il n'ignorait aucun de ces arguments; que dès lors, l'autorité disciplinaire a rempli son obligation de motivation formelle et qu'aucune erreur manifeste d'appréciation ne peut lui être reprochée; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la méconnaissance de l'autorité de chose jugée; qu'il rappelle qu'il a été acquitté par le tribunal correctionnel de Charleroi puis par la Cour d'appel de Mons de la prévention de faux et usage de faux en raison de l'absence d'intention frauduleuse dans son chef; qu'il observe cependant que le ministre de l'Intérieur a motivé sa décision en mentionnant "même si l'intention délictueuse ou illicite n'est pas formellement établie" en jetant ainsi un doute sur ses intentions alors que des décisions définitives l'ont acquitté de l'accusation de faux et d'usage de faux; que selon lui, le ministre a ainsi manifesté sa défiance à l'égard des décisions de justice qui s'imposaient pourtant à lui; qu'il ajoute que l'appréciation disciplinaire doit être moins sévère lorsqu'il est acquis que les faits ne sont pas constitutifs d'infractions pénales;

Considérant qu'il a déjà été répondu à cet argument lors de l'examen du premier moyen; que si l'autorité disciplinaire ne peut remettre en cause la matérialité des faits établis par une décision judiciaire, elle reste libre de décider si ceux-ci appellent une sanction disciplinaire et le taux de celle-ci, cette décision, indépendante de la condamnation pénale, devant reposer sur un examen des faits envisagés sous leur aspect disciplinaire et comporter des motifs propres; qu'en l'espèce, l'autorité disciplinaire a respecté ces règles en portant l'appréciation suivante :

" Aussi, même si on pourrait admettre qu'à un moment donné, l'intéressé s'est laissé leurrer par des individus de mauvais aloi et a manqué de bon sens et de logique, le caractère répétitif de ces faits, la légèreté déconcertante avec laquelle il a agi et son manque de professionnalisme, même si l'intention délictueuse ou illicite n'est pas formellement établie, démontrent à suffisance que le maréchal des logis-chef CARBONNE n'a pas accompli les missions de police judiciaire qui lui sont confiées avec toute l'impartialité que les citoyens sont en droit d'attendre de la part d'un membre d'une force de police, de surcroît officier de police judiciaire";

que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation des droits de la défense et de la règle audi alteram partem; qu'il soutient que le principe du contradictoire requiert l'audition de l'agent par l'autorité dès lors que des éléments

nouveaux sont intervenus qui étaient ignorés du conseil d'enquête et qui sont favorables à l'agent poursuivi;

Considérant que la partie adverse indique que les éléments nouveaux visés par le requérant sont le jugement et l'arrêt d'acquittement, connus du ministre, qui a examiné l'ensemble du dossier; qu'elle mentionne encore que le conseil d'enquête a déjà tenu compte de l'absence d'intention frauduleuse dans le chef du requérant;

Considérant qu'il apparaît du dossier que le conseil d'enquête a en effet admis l'absence de volonté de nuire dans le chef du requérant et qu'ainsi qu'il a été jugé à l'occasion des premier et deuxième moyens, le ministre a pris en considération l'absence d'une telle volonté; qu'au surplus, l'obligation d'entendre n'implique pas, en principe, que l'intéressé doive être entendu par l'organe même qui est compétent pour prendre la décision; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le trois décembre deux mille quatre 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.