

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 143.769 du 27 avril 2005

A.94.837/VIII-1894

En cause : **MULLER** Philippe,
ayant élu domicile chez
Mes François et Dominique REMY
et Olivier BARTHELEMY, avocats,
rue L. et V. Barré 32
5500 Dinant,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 août 2000 par Philippe MULLER tendant à l'annulation de la décision prise le 30 mai 2000 par le Ministre de l'Intérieur qui prononce à son égard un retrait temporaire d'emploi par non-activité par mesure disciplinaire d'une durée de deux semaines;

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 26 novembre 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 21 mars 2005 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 15 avril 2005;

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

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

Entendu, en son avis, M. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

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 du recours sont les suivants :

Le requérant était adjudant-chef à la gendarmerie.

A la suite de l'interception manquée d'une personne faisant l'objet d'un mandat d'amener, le requérant fait l'objet le 27 septembre 1996 d'un détachement préalable au commandement de district de Dinant, pendant la durée de l'examen d'une proposition de mutation par mesure d'ordre formulée le 25 septembre 1996.

Le 26 septembre 1996, le substitut du procureur du Roi de Neufchâteau écrit au commandant du groupe de gendarmerie de la province de Namur qu'il a "décidé d'entamer des poursuites judiciaires à charge de M. MULLER, lequel ne bénéficie plus de (sa) confiance, ni de celle de Monsieur le Procureur du Roi".

Le 28 octobre 1996, le commandant de la gendarmerie décide la mutation par mesure d'ordre et à titre conservatoire du requérant au commandement du district de Dinant.

Le 30 décembre 1996, la partie adverse demande au Procureur général de Liège la communication du dossier pénal ouvert à charge du requérant.

Le 16 janvier 1997, le procureur du Roi de Dinant informe le commandant de la gendarmerie qu'une information judiciaire est ouverte à charge du requérant "du chef de violation du secret professionnel et d'avoir facilité l'évasion d'un détenu".

Le 10 mars 1997, la partie adverse demande au Procureur général de Liège l'autorisation de faire usage des procès-verbaux rédigés par la gendarmerie dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Cette autorisation est refusée le 28 mars 1997.

Le 28 mars 1997, le capitaine-commandant LABBE est chargé de l'enquête préalable.

Le requérant est entendu le 29 avril 1997.

Le 6 mai 1997, le commandant du district de Dinant informe le requérant qu'il ne lui est pas possible de poursuivre l'enquête administrative interne en l'absence de consultation du dossier pénal et que par conséquent l'action disciplinaire est suspendue jusqu'à la réception de ce dossier.

Le 18 décembre 1997, répondant à une demande du 9 décembre précédent, le procureur du Roi de Dinant communique à la partie adverse que l'information pénale est toujours en cours.

Le 30 septembre 1998, répondant à une demande du 16 avril précédent, le procureur du Roi de Dinant communique à la partie adverse que l'information pénale est toujours en cours.

Le 7 janvier 1999, le procureur du Roi de Dinant informe la partie adverse du classement sans suite du dossier en raison du caractère irrégulier des preuves recueillies.

Le 25 janvier 1999, l'avocat général, pour le Procureur général de Liège, refuse l'autorisation d'utiliser les pièces du dossier répressif à des fins disciplinaires, en raison de la nullité des éléments de preuve.

Le 1^{er} mars 1999, le capitaine-commandant "DPL" du district de Dinant, écrit au requérant qu'étant donné que le dossier pénal a été classé sans suite et que ses pièces ne peuvent être utilisées dans la procédure disciplinaire, l'action disciplinaire se limiterait aux faits pouvant être examinés sur la base d'une enquête administrative, en

l'occurrence la non-interception d'un suspect. Il précise ce qui suit : "L'action disciplinaire, de même que la prescription y attachée, aura donc été suspendue du 30.12.1996, date de ma demande de communication et d'utilisation des pièces du dossier judiciaire à Madame le Procureur général de Liège, au 25.01.1999, date de la communication du Procureur général de Liège de son refus d'utiliser les dites pièces à des fins disciplinaires. Pour rappel, les faits datent du 21.09.1996".

Le requérant est entendu le 13 avril 1999 par le commandant LABBE; dans le rapport que ce dernier adresse au "DPL" Dinant, il fait état d'un comportement inadmissible de la part du requérant lors de l'audition.

Le 20 avril 1999, le commandant LABBE dresse le rapport de l'enquête préalable; il conclut à une négligence grave dans l'exercice des fonctions du requérant.

Le 12 mai 1999, le "DPL" lui notifie le rapport introductif et se dessaisit de l'affaire au profit du chef de corps, estimant qu'une punition excédant sa compétence était adéquate.

Le requérant est entendu le 9 décembre 1999 par le chef de corps qui saisit, le 28 décembre 1999, le conseil d'enquête en proposant le retrait temporaire d'emploi par non-activité par mesure disciplinaire d'une durée de deux semaines et la confirmation de la mutation par mesure d'ordre à titre conservatoire vers le commandement du district de Dinant.

Au terme de la procédure menée devant lui, le conseil d'enquête rend son avis le 8 février 2000; il retient comme transgressions disciplinaires le fait pour le requérant de n'avoir pas réagi de manière adéquate lorsque l'existence d'un mandat d'arrêt à l'égard du suspect lui a été confirmée, constitutif d'un manquement aux devoirs professionnels (A2), ainsi que le manque de politesse envers un supérieur lors de son audition, constitutif d'un manquement aux règles déontologiques en vigueur à la gendarmerie (A3). N'est pas retenu le fait pour le requérant de n'avoir pris aucune mesure pour retenir le suspect lors de sa visite à la brigade (A1).

Le conseil d'enquête propose une retenue de rémunération correspondant à quatre heures de prestations et estime qu'il n'y a pas lieu de proposer la confirmation de la mutation par mesure d'ordre.

Le 18 mai 2000, le ministre de l'Intérieur écrit au ministre de la Justice pour recueillir son avis conforme quant à la sanction du retrait temporaire d'emploi par non-activité par mesure disciplinaire d'une durée de deux semaines qu'il se propose d'infliger au requérant. Cet avis conforme est donné le 24 mai 2000.

Le 30 mai 2000 est adopté l'acte attaqué, qui retient les trois faits reprochés au requérant.

Le 23 juin 2000, le colonel DUCHATELET, "DGP", informe le "DPL Gp" Namur et le "DPL Dist Dinant" de son intention de proposer au commandant de la gendarmerie la confirmation de la mutation par mesure d'ordre du requérant. Il invite le "DPL Dist Dinant" à notifier cette proposition au requérant.

Le 27 juin 2000, le lieutenant-colonel BERRENDORF, "DPL Gp Namur", émet un avis favorable sur cette proposition. Le même jour, le major DEHON, commandant du district de Dinant, formule un avis similaire. Le requérant n'a déposé aucun mémoire en défense.

Le 20 juillet 2000, le commandant de la gendarmerie confirme la mutation par mesure d'ordre du requérant au commandement du district de Namur.

Cette décision est notifiée au requérant le 7 août 2000. Elle est l'objet du recours A. 94.838/VIII-1.895;

Considérant que le requérant soutient que l'acte attaqué par le présent recours et la décision de le muter par mesure d'ordre sont fondés sur les mêmes faits et demande la jonction des deux causes pour connexité;

Considérant que des causes peuvent être traitées comme connexes lorsqu'il existe entre elles un lien si étroit qu'il y a intérêt à les instruire et juger en même temps afin d'éviter des solutions qui seraient susceptibles d'être inconciliables si elles étaient jugées séparément;

Considérant qu'en l'espèce, la mutation par mesure d'ordre n'est pas l'accessoire de la sanction disciplinaire; que l'identité des faits, partielle au demeurant, ne suffit pas à établir la connexité entre les deux actes; que l'annulation ou le rejet du recours dirigé contre un de ces actes serait sans effets sur le sort qui doit être réservé à l'autre; qu'en l'absence de connexité, il n'y a pas lieu de joindre les causes;

Considérant que le requérant prend un moyen, le troisième de la requête, de la violation du principe de bonne administration; qu'il constate notamment que l'acte attaqué se fonde sur des événements de 1996 et que la partie adverse a attendu quatre ans avant de prendre une décision;

Considérant que la partie adverse rappelle que les faits A1 et A2 se sont produits au mois de septembre 1996 et que le fait A3 s'est produit le 13 avril 1999; qu'après avoir décrit de manière détaillée la phase correctionnelle et la phase administrative du dossier, elle fait valoir qu'entre le classement sans suite de l'affaire sur le plan pénal, au mois de janvier 1999, et la décision attaquée, elle a tout mis en oeuvre pour mener à bien la procédure disciplinaire, soulignant notamment que l'autorité a demandé avec insistance d'être informée de l'état d'avancement du dossier répressif et de pouvoir utiliser les pièces de ce dossier à des fins disciplinaires; qu'elle observe que la période à prendre en considération pour apprécier le caractère raisonnable ou non du délai est celle qui sépare le début des poursuites disciplinaires de la fin de celles-ci; qu'elle expose que ce délai a été, en l'espèce, de douze mois ce qui, selon elle, n'est pas manifestement déraisonnable; qu'elle ajoute que la décision attaquée se fonde uniquement sur les éléments de l'enquête disciplinaire, dont plusieurs ont été recueillis quelques mois seulement après les faits qui sont à l'origine des poursuites;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, le requérant s'attache à démontrer que l'enquête qui a été menée est lacunaire à plusieurs titres et que, dès lors, tout n'a pas été mis en oeuvre pour mener à bien la procédure disciplinaire; qu'il relève notamment que trois personnes ont été entendues sept mois après les faits, mais que les déclarations faites par ces personnes n'ont été portées à sa connaissance que le 13 août 1999, avec le rapport introductif daté du 12 mai 1999;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse insiste sur le fait qu'elle "a traité ce dossier de manière irréprochable mais qu'elle était dans l'impossibilité absolue de poursuivre la procédure disciplinaire sans avoir l'occasion, au préalable, de prendre connaissance du dossier pénal"; qu'elle déclare se rallier à l'arrêt n° 135.028 du 20 septembre 2004 lorsque celui-ci considère que l'article 56, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des services de police n'est pas susceptible d'interprétation; qu'elle ajoute que "Cette disposition est identique à celle qui existait dans l'ancienne loi disciplinaire de la gendarmerie et l'interprétation suscitée (sic...) du Conseil d'Etat permet de conclure que si l'autorité estime que les résultats de la procédure pénale sont nécessaires avant d'envisager de poursuivre au disciplinaire, cette décision est tout à fait souveraine et valable"; qu'elle déclare enfin s'étonner de ce

que le rapport aboutisse à la conclusion que le délai raisonnable a été dépassé, "alors que le Conseil d'Etat aura mis, quant à lui, près de cinq années à traiter le présent recours";

Considérant que la référence faite par la partie adverse à l'arrêt n° 135.028 du 20 septembre 2004 n'est pas pertinente; que d'une part en effet, dans l'affaire qui a donné lieu à cet arrêt, l'autorité disciplinaire avait attendu l'issue de la procédure pénale - en l'occurrence un jugement du tribunal correctionnel coulé en force de chose jugée - pour entamer les poursuites disciplinaires alors que dans la présente cause, ces poursuites ont été entamées avant l'issue de la procédure pénale, la procédure disciplinaire ayant été seulement suspendue, aux dires mêmes de la partie adverse, pendant la durée de l'information répressive; que, d'autre part, la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle affirme que l'article 56, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des forces de police est identique à la disposition qui existait dans l'ancienne loi disciplinaire de la gendarmerie; que la disposition de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du corps opérationnel de la gendarmerie dont il a été fait application en l'espèce pour suspendre la procédure disciplinaire était rédigée comme suit :

" 24/38. (...)§ 2.Sous réserve des alinéas 2 et 3 et de l'autorité de la chose jugée quant aux faits, l'action pénale n'influence pas l'action disciplinaire.
Sauf lorsque le membre du personnel en cause reconnaît les faits comme étant établis ou lorsque ceux-ci peuvent être prouvés à la suite d'une enquête administrative interne, l'action pénale est suspensive de l'action disciplinaire jusqu'à la réception du dossier transmis par les autorités judiciaires.
La prescription de l'action disciplinaire est suspendue par une action pénale. Elle l'est aussi pendant la durée de l'absence pour raison de santé."

que l'article 56 de la loi précitée du 13 mai 1999 énonce ce qui suit :

" 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. A défaut et sous réserve du second alinéa, aucune poursuite disciplinaire ne pourra 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";

que, si les deux dispositions traitent des relations entre action disciplinaire et action pénale, la première prévoit explicitement l'hypothèse d'une suspension de l'action disciplinaire, alors que cette hypothèse n'est pas prévue par la seconde; qu'il importe peu que l'article 56, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999 ne soit pas susceptible d'interprétation, dès lors que la disposition appliquée vise une hypothèse différente et laissait à l'autorité le pouvoir d'apprécier notamment si les faits pouvaient être prouvés à la suite d'une enquête administrative interne; que la question posée en l'espèce n'est donc pas de savoir si l'action disciplinaire était ou non prescrite - question qui était posée dans l'affaire ayant

donné lieu à l'arrêt n° 138.028 -, mais de déterminer si la partie adverse a raisonnablement pu considérer que l'action disciplinaire devait être suspendue; que c'est cette suspension de vingt-deux mois qui a considérablement allongé le délai utilisé par la partie adverse pour prendre la décision attaquée;

Considérant que la partie adverse n'a pas agi de manière déraisonnable en suspendant l'action disciplinaire jusqu'à l'issue de la procédure pénale; que l'information répressive n'a pas été ouverte à la suite d'une plainte de la partie adverse; que, même si l'action disciplinaire et l'action pénale sont indépendantes, l'autorité disciplinaire ne pouvait prévoir ni l'issue de la procédure pénale, ni le refus des autorités judiciaires de l'autoriser à prendre connaissance du dossier répressif; qu'en l'espèce, elle a agi avec prudence en ne prenant aucune décision, spécialement quant à la matérialité des faits, aussi longtemps que la procédure pénale n'était pas arrivée à son terme; que la période de suspension de l'action disciplinaire ne doit pas, dans le cas présent, être comptée dans le délai dont le caractère raisonnable peut être apprécié; que, cette période étant mise entre parenthèses, il y a lieu de constater que la procédure n'a subi aucun retard anormal; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre au membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général de faire rapport sur les autres moyens de la requête,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de rédiger un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-sept avril deux mille cinq par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.