

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 245.505 du 24 septembre 2019

A. 222.765/VIII-10.571

En cause : **NICKMANS** Michel,
ayant élu domicile chez
M^e Pascal MALUMGRÉ, avocat,
Lichtveld 38/001
3980 Tessenderlo,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de la Défense.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 juillet 2017, Michel NICKMANS demande l'annulation de « l'arrêté ministériel n° 94734 du 9 mai 2017 relatif au retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire (RTEMD) d'un sous-officier de carrière pour une durée de 15 jours ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 juillet 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 septembre 2019.

M. Luc DETROUX, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Michel VAN DIEVOET, *loco* M^e Pascal MALUMGRÉ, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Valéry DE SAEDELEER, Lieutenant-Colonel Administrateur Militaire, 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

1. Le requérant est premier sergent-major au Bataillon de Chasseurs ardennais. De novembre 2014 à avril 2015, il fait partie d'un détachement d'agents de sécurité (DAS) chargé de la protection de l'ambassade de Belgique à Kinshasa.

2. Le 15 juin 2015, suite à une dénonciation des services généraux des renseignements et de la sécurité militaire, une enquête judiciaire est initiée pour « des faits potentiellement infractionnels impliquant des militaires belges qui étaient en mission “DAS” (mission de protection) auprès de [cette] ambassade [...] ».

3. Le 31 juillet 2015, les faits sont portés à la connaissance de la direction générale *human resources* par les services généraux des renseignements et de la sécurité militaire.

4. Parallèlement, le 27 août 2015, le Chef de corps du requérant est informé des faits et invité à examiner la possibilité de proposer une mesure statutaire.

5. Le 23 septembre 2015, le requérant prend connaissance de sa convocation par son chef de corps dans le cadre d'une procédure relative aux mesures statutaires.

6. Le 5 novembre 2015, le chef de corps du requérant, qui ne l'avait pas sous sa responsabilité au moment des faits, fait part de ce qu'il ne dispose pas de l'information nécessaire pour juger de la véracité des faits ou le caractère répréhensible de ceux-ci et suggère d'attendre la fin de l'enquête judiciaire avant d'entamer une procédure.

7. Le 1^{er} décembre 2015, le parquet fédéral décide, en application de l'article 28^{quater} du Code d'instruction criminelle, de classer l'affaire sans suite et de la renvoyer au chef de corps en vue de mesures disciplinaires, conformément à l'article 44 de la loi du 14 janvier 1975 'portant le règlement de discipline des forces armées'.

8. Le 22 décembre 2015, le directeur général *human resources* décide, en application de l'article 9 de l'arrêté royal du 14 octobre 2013 'fixant la procédure relative aux mesures statutaires applicables aux militaires du cadre actif et modifiant divers arrêtés royaux relatifs à la discipline militaire', d'entamer une procédure relative aux mesures statutaires.

9. Le 7 janvier 2016, un rapport circonstancié est établi proposant que le requérant soit entendu.

10. Le 5 février 2016, le requérant est entendu. Il signe la retranscription de son audition le 28 février 2016.

11. De février 2016 à septembre 2016, sont effectuées plusieurs auditions, dont la retranscription est communiquée au requérant qui établit deux mémoires en réaction.

12. Le 26 septembre 2016, est établi un rapport circonstancié qui conclut qu'il ressort des pièces du dossier et des auditions qu'« il peut être retenu à l'encontre du [requérant] d'avoir fait entrer une fille dans la Résidence et l'avoir reconduite le lendemain avec un véhicule de service » et que « ce fait qui selon [l'auteur du rapport] est avéré, est suffisamment grave et incompatible avec le statut de sous-officier pour donner lieu à une mesure statutaire ».

13. Après avoir reçu un mémoire du requérant, l'auteur du rapport confirme son avis le 6 octobre 2016.

14. Après prise de connaissance le 18 octobre 2016 d'un mémoire complémentaire du requérant, la direction générale *human resources* transmet le 21 novembre 2016 une proposition d'intention d'infliger un retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire à l'encontre du requérant.

15. Le 30 janvier 2017, le Ministre de la Défense communique au requérant son intention de lui infliger un retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire d'une durée de 15 jours.

16. Le 19 février 2017, le requérant transmet un mémoire en réponse.

17. Le 9 mai 2017 intervient l'acte attaqué :

« [...] »

Considérant que le premier sergent-major Michel Nickmans, s'est vu reprocher les faits suivants : abandon de poste et usage non-autorisé d'un véhicule de l'ambassade;

Considérant que la liste de ces faits fut envoyée au chef de Corps de l'intéressé afin de déterminer s'il estimait ou non devoir proposer une mesure statutaire;

Considérant que le Chef de Corps a entendu l'intéressé en date du 02 septembre 2015 et a décidé de ne pas entamer de procédure relative aux mesures statutaires à caractère disciplinaire à son encontre;

Considérant la proposition du Directeur-général *Human Resources ad interim* d'entamer à l'encontre de l'intéressé une procédure à caractère disciplinaire;

Considérant que dans le cadre de cette procédure, l'intéressé a été auditionné le 5 février 2016, et un retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire d'une durée de quinze jours a été proposé;

Considérant mon intention du 30 janvier 2017 d'imposer à l'intéressé un retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire d'une durée de quinze jours;

Considérant qu'avant de prendre cette décision, l'intéressé a eu la possibilité d'introduire un ultime mémoire;

Considérant que l'intéressé a pris connaissance de mon intention et a introduit un mémoire en date du 18 février 2017;

Considérant que les faits reprochés à l'intéressé sont en totale contradiction avec ce qu'un DAS en mission peut et doit faire, même si le concerné nie les faits qui lui sont reprochés et met en doute la qualité des enquêtes menées à la fois par ACOS 15 et la police judiciaire en milieu militaire;

Considérant que les faits sont consignés dans les registres tenus par les gardes de la firme DELTA;

Considérant que la police judiciaire en milieu militaire estime que ces registres sont tenus avec une grande rigueur et qu'au terme de leur analyse, il peut être conclu que ces registres sont une source pertinente d'information et n'ont pas été falsifiés/modifiés comme le laisse entendre l'intéressé;

Considérant que les faits commis par l'intéressé sont d'une gravité manifeste car ils compromettent la sécurité, le niveau opérationnel de la Défense mais aussi l'honneur et la dignité de l'État et de la fonction de militaire;

Considérant que ce genre de comportement, dans le cadre d'une mission de protection d'une ambassade et de son personnel ne peut être toléré de n'importe quel militaire et encore moins dans le chef d'un membre du personnel spécialement formé pour ce genre de mission;

Considérant que l'on est en droit d'attendre de tout militaire, sous-officier de carrière de surcroît, qu'il affiche un sens de la discipline et des responsabilités digne de sa profession et qu'il montre l'exemple en toutes circonstances;

Considérant que les états de service antérieurs de l'intéressé ne peuvent masquer ni atténuer la gravité des faits;

Considérant que ce genre de comportement n'est pas tolérable;

Considérant que par cette mesure statutaire, l'autorité invite solennellement le premier sergent-major Michel Nickmans à modifier son comportement;

ARRÊTE :

Article unique.

Le premier sergent-major R52430 - Michel Nickmans est retiré temporairement de son emploi par mesure disciplinaire pour une durée de 15 (quinze) jours ».

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation du principe général de droit de l'obligation de motivation matérielle de tout acte administratif, ainsi que du principe de bonne administration et de l'excès de pouvoir.

Selon le requérant, le ministre dispose d'une compétence discrétionnaire en cette matière. Il n'est pas tenu de prononcer une sanction, ni de prononcer la sanction la plus grave, mais il doit tenir compte de tous les éléments du dossier. Dans le cas présent, il soutient que le ministre n'a pas procédé à un examen complet et particulier du dossier, mais a prononcé une « peine de principe ». Le fait que le ministre impose cette sanction parce qu'il veut sanctionner un comportement qu'il estime être intolérable de la part d'un militaire qui est spécialement formé pour la mission en question, qui est de surcroît sous-officier, démontre, selon le requérant, qu'il s'agit bel et bien d'une « peine de principe ». Le requérant allègue que l'acte attaqué ne tient pas compte de la circonstance que les faits qui lui sont reprochés ne sont pas des faits avérés mais émane exclusivement de déclarations de certaines personnes, dont il a contesté formellement la véracité. Selon lui, d'une part, il s'agit

d'accusations dont l'exactitude, certainement dans son cas, ne peut pas être démontrée et, d'autre part, l'inexactitude de certains faits a été démontrée. De plus, le requérant allègue que les faits qui lui sont reprochés datent du 4 janvier 2015 et qu'on a attendu jusqu'avril de la même année, c'est-à-dire jusqu'au départ de l'équipe DAS 56, dont le requérant faisait partie, pour lancer une enquête concernant des faits qui se sont passés quelques mois auparavant.

Le requérant relève que, dans la décision attaquée, les faits qui soutiennent la mesure imposée, sont limités à deux, à savoir l'abandon de poste et l'usage non-autorisé d'un véhicule de l'ambassade. Nonobstant le fait qu'il avait démontré que plusieurs documents repris dans le dossier contiennent des fautes matérielles, des incorrections et des déclarations tendancieuses et infondées, le ministre invoque les deux faits qui restent comme éléments qui justifient un retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire. Concernant ces deux faits, le requérant soutient qu'il a donné des explications qui, selon lui, relativisent la gravité des faits mis à sa charge. Il affirme que dans le dossier les déclarations et faits qui peuvent démontrer l'inexactitude des allégations mises à sa charge ont été omis et que le dossier a dès lors été constitué d'une manière unilatérale.

Le requérant fait par ailleurs valoir qu'il a une carrière de plus de 33 ans, pendant laquelle il a toujours eu un comportement exemplaire. Il met en avant le fait que l'Ambassadeur de Belgique à Kinshasa a attesté qu'il a, pendant la période du 29 novembre 2014 au 7 avril 2015, fait preuve de professionnalisme et d'une disponibilité remarquable et qu'il a montré une grande compétence, un sens des responsabilités ainsi que beaucoup de tact et d'amabilité et finalement que son comportement privé, hors des heures de prestation, a été irréprochable. Selon le requérant, le fait que le ministre refuse de tenir compte de l'état des services antérieurs et même de l'attestation faite par l'Ambassadeur, ainsi que le fait que sa décision est basée sur un dossier qui contient des erreurs et inexactitudes, démontrent que le ministre n'a pas tenu compte de tous les éléments du dossier.

Dans son dernier mémoire, le requérant insiste sur le fait que, selon lui, l'acte attaqué viole l'obligation de motivation matérielle, car, d'une part, ses allégations, contenues dans ses mémoires déposés en cours de procédure et démontrant les inexactitudes des déclarations et des faits mis à sa charge, n'ont pas été contestées ni réfutées par la partie adverse et que, d'autre part, la déclaration de l'Ambassadeur relative à ses qualités professionnelles et au caractère irréprochable de son comportement privé, hors heures de prestations, n'a pas davantage été contestée. Il fait en particulier état du mémoire complémentaire qu'il a déposé suite à la proposition de mesure statutaire faite par la direction générale *human resources*

et dans lequel il s'étonne que la police judiciaire n'ait pas confronté un témoin par rapport à ses propres déclarations.

IV.2. Appréciation

Contrairement à ce que soutient le requérant, il ne résulte pas des enquêtes menées successivement par les services généraux des renseignements et de la sécurité militaire, la police judiciaire fédérale en milieu militaire et par la direction générale *human resources*, enquêtes au cours desquelles le requérant a pu faire valoir son point de vue, que le principe de bonne administration a été méconnu. Le requérant soutient que les déclarations et faits qui peuvent démontrer l'inexactitude des allégations mises à sa charge ont été omis. Or, d'une part, il reste en défaut d'indiquer quelles déclarations et quels éléments démontreraient effectivement l'inexactitude des faits qui lui sont reprochés, et d'autre part, la motivation de l'acte attaqué répond à son allégation selon laquelle les registres où ont été consignés des faits en sa défaveur auraient été falsifiés ou modifiés. Concernant la déclaration de l'ambassadeur, il ne peut être reproché à la partie adverse de ne pas en avoir tenu compte, dès lors qu'elle a été établie dans l'ignorance des faits reprochés au requérant.

Quant au caractère de peine de principe que revêtirait l'acte attaqué, à le supposer démontré, il faut rappeler qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'auteur de l'acte, qu'il lui revient seulement de sanctionner l'erreur manifeste dans cette appréciation ou, s'agissant du choix de la mesure disciplinaire, la violation du principe de proportionnalité. Le ministre de la Défense a choisi de faire prévaloir la préservation de l'intérêt général en stigmatisant un comportement, en mettant en avant non les conséquences effectives mais bien les conséquences potentielles que cette attitude pouvait produire dans le cadre d'une mission opérationnelle.

Le choix ainsi fait par le ministre est un choix d'opportunité qui relève de la politique qu'il entend suivre en matière de gestion du département qui lui est confié. Ce choix ne procède pas d'une erreur manifeste d'appréciation et la gravité d'une sanction ne la rend pas pour autant disproportionnée. En outre, il ressort de la motivation que la partie adverse a eu égard aux états de service antérieurs du requérant, même si elle a considéré que ces états ne pouvaient masquer, ni atténuer la gravité des faits. La sanction du retrait temporaire d'emploi pour une durée de 15 jours n'est pas déraisonnable au regard des faits reprochés au requérant, tels qu'il ressortent du dossier administratif.

Le moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Un deuxième moyen est pris de la violation du principe du délai raisonnable.

Le requérant relève que la partie adverse a attendu jusqu'au retour en Belgique de l'équipe DAS 56 en avril 2015 pour entamer une enquête relative à des faits qui se sont passés plusieurs mois avant et dont les acteurs n'étaient plus présents. Il soutient que si les faits sont vraiment si graves comme prétendu dans la décision attaquée, il est inconséquent et même contradictoire d'attendre si longtemps avant de renseigner l'autorité disciplinaire. Il allègue que la procédure de mesure statutaire a été lancée le 19 août 2015 et relève que, alors que le dossier n'était pas de nature complexe, il a fallu une période de presque deux ans pour arriver à la conclusion finale du ministre, ce qui serait en contradiction avec le principe du délai raisonnable.

Dans son dernier mémoire, il réitère que ce n'est pas un délai de quelques mois, mais bien un délai de plus de deux ans entre les faits constatés et le prononcé de la sanction qui justifie de la violation du principe du délai raisonnable.

V.2. Appréciation

Le délai raisonnable doit s'apprécier à partir non de la commission des faits répréhensibles, mais à partir du moment où ces faits ont été portés à la connaissance de l'autorité disciplinaire. En outre, le moyen tel que formulé par le requérant ne s'attache qu'à la critique de la durée globale de la procédure. Le dossier administratif et l'exposé des faits reproduits au point III du présent arrêt montre que la durée de la procédure suivie se justifie par l'application de la réglementation applicable, les devoirs d'enquête effectués et le respect des droits de la défense à toutes les étapes de la procédure. En outre, le requérant ne critique pas la durée des différentes étapes de la procédure disciplinaire ou encore le délai les séparant.

Le moyen n'est pas fondé.

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

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt-quatre septembre deux mille dix-neuf, par :

Luc DETROUX,
Anne-Françoise BOLLY,
Frédéric GOSSELIN,
Nathalie ROBA,

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

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Luc DETROUX