

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 253.226 du 15 mars 2022

A. 234.861/VIII-11.818

En cause : **COENART** Frédéric,
ayant élu domicile chez
M^e Hélène PREUMONT, avocat,
rue du Lombard 67
5000 Namur,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 25 octobre 2021, Frédéric Coenart demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision prise par le ministère de la Défense (État Belge, représenté par son ministre de la défense) lui ayant été notifiée le 24 août 2021, décidant de le retirer définitivement de son emploi et de sa mise en congé définitivement » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 11 février 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 11 mars 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Hélène Preumont, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Mathieu Fontaine, capitaine, 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 était caporal-chef à la Force terrestre, avant l'adoption de l'acte attaqué. Il relevait du *World Heritage Institute*.

2. Le 5 février 2020, la zone de police 5305 des Arches dresse un procès-verbal initial à son encontre. Il en résulte que, suivant ses déclarations du 3 février 2020, il a reconnu avoir acquis, détenu et consommé de l'héroïne.

3. La partie adverse indique que le « bureau discipline » de la direction générale *Human Resources* (DGHR) prend connaissance de ce procès-verbal le 3 avril 2020 et qu'il le porte à la connaissance de l'unité du requérant le 6 avril suivant.

4. Le 21 mai 2020, ce dernier est entendu par son chef de corps sur une proposition de suspension par mesure d'ordre. Une note rédigée et signée par ses soins figure au dossier. Il se voit soumettre un « rapport circonstancié » qu'il signe, aux termes duquel il est précisé qu'en raison des faits « particulièrement graves », « incompatibles avec l'état de volontaire » et qui « portent gravement atteinte à l'image de la Défense », « une procédure visant l'application d'une mesure statutaire est entamée à l'encontre du militaire concerné ».

5. Le 11 juin 2020, le chef de corps du requérant transmet à la DGHR une proposition de suspension par mesure d'ordre.

6. Le même jour, il l'entend, en présence de l'adjudant E. A., dans le cadre de la procédure disciplinaire intentée à son encontre pour détention et consommation de produits stupéfiants.

Entre autres, le requérant reconnaît « avoir consommé [de l'héroïne] mais seulement durant le mois de septembre et cela peut être prouvé (écoutes téléphoniques

de la police) », soulignant ne « pas [être] du tout d'accord avec la période de consommation mentionnée dans le PV de police », « [c]e rapport et ces écoutes téléphoniques correspond[an]t la globalité de l'enquête ». Il ajoute avoir « eu une seule fois affaire à la police par le passé pour des faits similaires de détention et de consommation de drogue » et précise que s'il « ne souhaite pas minimiser les faits qui [lui] sont reprochés [il] demande à la Défense que la décision qui sera prise soit mesurée et présente une proportionnalité ».

7. Le même jour encore, le commandant d'unité, P. V. O., supérieur hiérarchique du requérant, est entendu comme témoin à propos des faits reprochés à ce dernier. Il en appelle à une « décision mesurée par l'autorité tenant compte de ses qualités ». Il dépose également, à cette occasion, un rapport sur la manière de servir du requérant.

8. Le 12 juin 2020, la DGHR transmet au ministre de la Défense un dossier relatif à une proposition de suspension par mesure d'ordre.

9. À la suite de ces auditions, le « rapport circonstancié » est adapté.

10. Le 19 juin 2020, le chef de corps du requérant propose une mesure disciplinaire en raison de la détention et consommation de produits stupéfiants.

Il précise que, selon lui, « au regard du profil de petit consommateur occasionnel du [requérant], la gravité des faits doit être relativisée et [il] suggère, tout comme son chef hiérarchique et l'intéressé lui-même, que ses qualités et ses bons états de services [et] bons services au profit du WHI soient pris en compte et que la décision soit proportionnelle aux faits reprochés ».

11. Par un arrêté n° 96051 du 26 août 2020, le ministre de la Défense suspend le requérant par mesure d'ordre pour une durée de trois mois. Il en résulte, notamment :

« [...]

que la suspension par mesure d'ordre d'un militaire dans des dossiers similaires de drogues dures découle de la jurisprudence du Conseil d'État, selon laquelle la Défense doit clairement montrer que le lien de confiance risque d'être rompu ;

Considérant que la politique de la tolérance zéro de la Défense est très claire dans le cas d'une consommation de drogues dures et qu'il existe par conséquent un risque élevé que le lien de confiance soit rompu ;

Considérant que le [requérant] a introduit un mémoire dans lequel il reconnaît une partie des faits repris au PV mais dénonce avoir été mis sous pression par la police afin de guider ses réponses aux questions ;

Considérant que les arguments du [requérant] n'apportent pas de nouveaux éléments remettant en question les faits ;

Considérant que la pression supposée subie lors de l'audition de police ne peut être prouvée ;

Considérant que les faits reprochés au [requérant] sont d'une gravité manifeste ;

Considérant que le [requérant] est un exemple néfaste pour ses collègues ;

Considérant que le comportement du [requérant] nuit au bon renom des Forces armées ;

Considérant que la suspension par mesure d'ordre constitue une mesure d'éloignement provisoire imposée en vue de préserver la discipline et le bon renom des Forces armées, mais n'implique nullement un jugement en matière de culpabilité, ni ne présage des conclusions d'un éventuel conseil d'enquête ;

[...] ».

12. Le 1^{er} septembre 2020, le ministre de la Défense communique au chef de corps du requérant son intention de faire comparaître ce dernier devant un conseil d'enquête en vue de l'imposition de mesures statutaires en raison des faits litigieux. La convocation précise qu'il a la possibilité de déposer un dernier mémoire dans les dix jours de sa notification à l'intéressé.

13. Le 2 septembre 2020, le requérant prend connaissance de la convocation susmentionnée devant le conseil d'enquête, ainsi que de la suspension par mesure d'ordre adoptée à son encontre le 26 août 2020.

Il ne dépose pas de mémoire.

14. Le 9 octobre 2020, il est recommandé à la ministre de la Défense de faire comparaître le requérant devant un conseil d'enquête.

15. Le 23 octobre 2020, le chef de la Défense (CHOD) publie un message dans lequel, en raison de la situation sanitaire liée à la pandémie de COVID-19, il décide de suspendre une grande partie des activités militaires. Le travail à distance devient la règle pour l'ensemble de l'organisation.

16. Le 26 octobre 2020, la ministre de la Défense décide de faire comparaître le requérant devant un conseil d'enquête.

17. Le 27 octobre 2020, le chef de corps du requérant signe une note dans laquelle il précise que, selon lui, une prolongation de la suspension par mesure d'ordre décidée à l'égard du requérant n'est pas nécessaire.

18. Le 13 novembre 2020, la décision susvisée du 26 octobre 2020 est notifiée au requérant. Il lui est, entre autres, précisé que : « “3. L’audition se déroulera à la Direction Générale *Human Resources* – Quartier Reine Elisabeth – Rue d’Evere 1, Bloc 4B, local 1.01 à 1140 Evere le 26 janvier 2021 à 09.00 Hr” ».

19. Le 20 novembre 2020, le CHOD décide de prolonger les mesures adoptées le 23 octobre 2020.

20. Selon la partie adverse, le 1^{er} décembre 2020, le requérant fait parvenir au conseil d’enquête « un mémoire de défense conformément aux instructions transmises le 13 novembre 2021 ».

Ce document, non daté, précise notamment, qu’il est présenté « en vue de [s]a comparution devant le conseil d’enquête qui se tiendra ce 26 janvier 2021 à Evere ».

21. Le 2 décembre 2020, sa suspension par mesure d’ordre est prolongée pour une durée de trois mois.

22. Par un courrier recommandé du 10 décembre 2020, le DGHR adresse à ce dernier une série de questions de la part des membres du conseil d’enquête sur son mémoire de défense. Ce courrier indique notamment que : « 3. L’audition reste maintenue à la Direction Générale *Human Resources* – Quartier Reine Elisabeth – Rue d’Evere 1, Bloc 4B, local 1.01 à 1140 Evere le 26 janvier 2021 à 09.00 Hr ».

Apparemment, le requérant ne va toutefois pas chercher ce pli recommandé à la poste.

23. Le 17 décembre 2020, il prend connaissance de la prolongation de sa suspension par mesure d’ordre.

24. Le 4 janvier 2021, la DGHR lui fait parvenir un nouveau recommandé avec les questions posées par les membres du conseil d’enquête auxquelles il n’a pas donné de suite. Ce courrier précise : « 3. L’audition reste maintenue à la Direction Générale *Human Resources* – Quartier Reine Elisabeth – Rue d’Evere 1, Bloc 4B, local 1.01 à 1140 Evere le 26 janvier 2021 à 09.00 Hr ».

25. Le 7 janvier 2021, le requérant fait parvenir au conseil d’enquête les réponses aux questions qui lui ont été posées.

26. Le même jour, le CHOD décide de prolonger une nouvelle fois les mesures adoptées le 23 octobre 2020.

27. Le 26 janvier 2021, le conseil d'enquête délibère. Il résulte du procès-verbal de délibération les éléments suivants :

- « 1. Étude du dossier
- a. Nous avons étudié le rapport circonstancié
 - b. L'intéressé a reçu une copie du dossier de l'affaire en date du 13 Novembre 20 (A16-GI10, Art 10).
 - c. La convocation reprenant la date de comparution et la composition du conseil d'enquête a été remise en main propre au Mil en cause à la date du 13 Novembre 20 (A16-GI10, Art. 7). L'intéressé :
 - (1) n'a récusé aucun membre du conseil d'enquête (A16-GI10, Art. 8) ;
 - (2) n'a pas fait connaître de défenseur (A16-GI10, Art. 9) ;
 - (3) n'a pas fait connaître de témoin (A16-GI10, Art. 11).
 - d. Le conseil d'enquête a pris connaissance du mémoire relatant les faits de l'intéressé en date du 01 Décembre 20 (A16-GI10, Art. 12).
 - e. Nous avons examiné l'affaire sous tous ses aspects.
 - f. Le conseil d'enquête a posé 15 questions par courrier recommandé en date du 10 Décembre 20. L'intéressé n'a pas été chercher son recommandé et un deuxième lui a été envoyé le 4 Janvier 21. Le conseil d'enquête a obtenu les réponses de l'intéressé en date du 07 Janvier 21.
 - g. Nous avons estimé que les débats étaient clôturés.
 - h. Nous avons délibéré et voté ce 26 Janvier 21, en commençant par le membre le moins ancien dans le grade le moins élevé (A16-GT20, Art. 17).
2. Prononcé sur l'existence des faits
À la question "Les faits sont-ils établis ?".
5 membres ont répondu "OUI".
AUCUN membre n'a répondu "NON".
3. Avis concernant la gravité des faits
À la question "Les faits sont-ils graves ?".
5 membres ont répondu "OUI".
AUCUN membre n'a répondu "NON".
4. Avis concernant l'incompatibilité avec l'état de volontaire
À la question "Les faits sont-ils incompatibles avec l'état de volontaire ?".
5 membres ont répondu "OUI".
AUCUN membre n'a répondu "NON".
5. Avis concernant l'existence de circonstances atténuantes ou aggravantes
- a. À la question "Y a-t-il des circonstances atténuantes ?".
 - 3 membres ont répondu "OUI"
 - 2 membres ont répondu "NON".
 - b. À la question "Y a-t-il des circonstances aggravantes ?".
 - 1 membre a répondu "OUI"
 - 4 membres ont répondu "NON".
6. Motivation et avis
- a. Existence des faits
 - (1) L'intéressé avoue à la première question de la police dans son audition du 03 Février 20 qu'il consomme depuis plus de 10 ans des stupéfiants (uniquement de l'héroïne) ;
 - (2) L'intéressé reconnaît dans son mémoire du 01 Décembre 20 qu'il a consommé des stupéfiants par l'intermédiaire de son ancien voisin ;
 - (3) L'intéressé avoue connaître les 2 dealers : [T.] et [W.] depuis 10 ans.

- b. Gravité des faits
 - (1) La consommation de drogue dure est un fait grave ;
 - (2) L'héroïne est une drogue dangereuse, illégale et a des propriétés addictives connues fortes ;
 - c. Incompatibilité avec l'état de volontaire
 - (1) Vu l'OG-J 817 relatif à la politique en matière de drogues au sein des Forces armées ;
 - (2) Vu l'A16-G1, Art 171. 4°, stipulant que les militaires doivent, en toutes circonstances, éviter tout ce qui peut compromettre l'honneur ou la dignité de leur état ou de leur fonction ;
 - (3) Vu l'Instr JSP-A 560A du 18 Oct 96 Art 2. D(1)(a) indiquant que "tant l'usage que la distribution ou la vente de drogue doivent être considérés comme des faits graves qui ne sont pas compatibles avec l'état de militaire" ;
 - d. Circonstances aggravante/atténuantes
 - (1) Circonstances atténuantes :
 - (a) L'intéressé a une manière de servir à la hauteur de sa mission et ne prête pas le flanc à la critique d'après le PV d'audition du 11 Jun 20 : dires du Cdt [V. O.], son Comd d'U au WHI
 - (b) L'intéressé déclare n'avoir jamais consommé avant ou pendant une garde.
 - (2) Circonstances aggravantes :
 - (a) L'intéressé est connu dans la banque de donnée de la police en matière de stupéfiants (PV : [...]) ;
 - (b) Nous remarquons une longue période de prise d'héroïne (10 ans) avec des périodes d'abstinences.
 - (3) Vu l'A16-G1, Art 171. 4°, stipulant que les militaires doivent, en toutes circonstances, éviter tout ce qui peut compromettre l'honneur ou la dignité de leur état ou de leur fonction ;
7. Proposition de mesure
- a. Vu la nature des faits, 4 membres du conseil d'enquête proposent un retrait définitif d'emploi et donc l'application stricte de l'OG-J/817 Art 5.a. relatif à la politique en matière de drogues au sein des Forces Armées. Celui-ci stipule que "l'usage de drogues illégales, aussi bien en dehors ou pendant le service, est incompatible avec l'état de militaire... pour autant qu'ils aient été indubitablement établis, ces actes doivent par principe, entraîner l'éloignement du militaire concerné des Forces armées".
 - b. Un membre du conseil d'enquête propose un RTEMD d'une durée faible (30 jours), ceci de manière à ne pas porter préjudice à l'intéressé qui a 20 ans de présence à la Défense et afin de lui faire retrouver une stabilité dans le civil ».

28. Le requérant prend connaissance de la proposition du conseil d'enquête le jour même.

29. Le 23 février 2021, la DGHR prépare le dossier contenant la proposition de retrait définitif d'emploi du requérant à l'attention de la ministre de la Défense. Après avoir été visé par les différents échelons hiérarchiques de ce service, il lui est envoyé le 26 mars suivant. Il en ressort notamment que :

« d. Bien que la comparution était prévue le 26 Jan 21, il a été choisi par le conseil d'enquête de privilégier la procédure écrite, afin de pouvoir assurer une application optimale des mesures de sécurité prescrites par le gouvernement et

le CHOD [...] et d'éviter ainsi toute menace pour la santé publique et la santé au sein des Forces armées, au cours d'une période caractérisée par une recrudescence de cas de COVID.

- e. Les droits de la défense de l'intéressé ont été garantis par l'envoi d'un questionnaire à l'intéressé comportant 15 questions, devant permettre au conseil de rendre un avis en pleine connaissance de cause.
- f. Ce questionnaire a été transmis le 10 Déc 20 à l'intéressé par recommandé, sans que celui-ci n'accuse réception du courrier. Pour cette raison, un second recommandé lui a été adressé le 04 Jan 21. Le 07 Jan 21, l'intéressé a transmis ses éléments de réponse au conseil d'enquête.
- g. L'intéressé a ensuite bénéficié d'un délai de 10 jours ouvrables pour pouvoir remettre un dernier mémoire, ce qu'il n'a pas fait.
- h. Le 26 Jan 21, après avoir pris connaissance des éléments en sa possession, le conseil d'enquête a estimé à l'unanimité des voix que les faits étaient établis, graves et incompatibles avec la qualité de militaire et a recommandé, à la majorité des voix un retrait définitif d'emploi [...] ».

30. Le 1^{er} mars 2021, la suspension par mesure d'ordre le concernant est prolongée pour une nouvelle période de trois mois. Il en prend connaissance le 6 avril 2021.

31. Le 23 avril 2021, la ministre de la Défense communique au chef de corps du requérant son intention de suivre l'avis du conseil d'enquête et de le démettre définitivement de son emploi.

32. Le 26 avril 2021, le requérant prend connaissance de ce document.

33. Selon la note d'observations, le 10 mai 2021, il communique à la ministre de la Défense un nouveau mémoire de défense.

34. Le 2 juin 2021, la suspension par mesure d'ordre le concernant est prolongée pour une nouvelle période de trois mois.

35. Le 15 juin 2021, le requérant en prend connaissance.

36. Le même jour, la DGHR adresse un nouveau dossier contenant la proposition de retrait définitif d'emploi du requérant au cabinet de la ministre de la Défense.

37. Par un arrêté ministériel n° 96498 du 15 juillet 2021, cette dernière décide de le priver définitivement de son emploi de caporal-chef.

Il s'agit de l'acte attaqué qui est motivé notamment comme suit :

- « Considérant que dans un procès-verbal de police du 5 février 2020, le caporal-chef Frédéric Coenart reconnaît être un consommateur irrégulier d'héroïne depuis 10 ans;

Considérant que le procès-verbal a été transmis au chef de corps du caporal-chef Frédéric Coenart en date du 11 juin 2020 et que le chef de corps l'a auditionné dans le cadre d'une procédure visant à proposer une mesure statutaire à son encontre;

Considérant que lors de cette audition, le caporal-chef Frédéric Coenart a reconnu avoir été en contact avec une personne qui lui fournissait de l'héroïne et a remis un mémoire dans lequel il fait part des points suivants :

- il reconnaît une partie des faits repris dans le procès-verbal, mais dénonce la méthode utilisée par les enquêteurs, qui auraient influencé ses déclarations, dans le but d'aggraver le dossier à charge du vendeur de stupéfiant;
- il estime que ses déclarations ont été largement dénaturées, vu qu'il ne consomme des stupéfiants qu'exceptionnellement depuis 10 ans dans un cadre festif et en dehors de son travail;

Considérant que le chef de corps a procédé à l'audition du commandant [P. V. O.], en sa qualité de commandant d'unité et chef de la sécurité au Musée Royal de l'Armée et que celui-ci a déclaré que le caporal-chef Frédéric Coenart est un élément ponctuel et fidèle;

Considérant que sur la base de cette déclaration et du profil de petit consommateur occasionnel du caporal-chef Frédéric Coenart, le chef de corps a adapté son rapport circonstancié et estime que la gravité des faits doit être relativisée et recommande que ses qualités et bons états de service au profit de l'unité soient pris en compte dans le choix de la mesure à prendre;

[...]

Considérant que même à supposer que les déclarations du caporal-chef Frédéric Coenart aient été erronément retranscrites dans le procès-verbal, celui-ci a toutefois reconnu avoir consommé à plusieurs reprises de la drogue dure au cours de sa carrière;

Considérant que la manière de servir du caporal-chef Frédéric Coenart n'est pas un argument pour s'écarter d'une intention de comparution devant un conseil d'enquête, au regard de la politique de drogues applicable au sein de la Défense;

Considérant que la politique de tolérance zéro en matière de drogues dures (OG-J/817) est claire et que toute consommation volontaire, même unique, est, en principe, soumise à un conseil d'enquête en vue d'un éventuel retrait définitif d'emploi;

[...]

Considérant que le caporal-chef Frédéric Coenart a transmis un mémoire au conseil d'enquête préalablement à sa comparution, le 1^{er} décembre 2020, dans lequel il évoque les points suivants :

- cette affaire lui aurait causé beaucoup de mal, ainsi qu'à ses proches;
- il présente ses excuses et reconnaît avoir consommé des stupéfiants, tout en spécifiant que les stupéfiants étaient fournis par l'intermédiaire de son voisin;

- il justifie sa consommation par le fait que ses participations répétées à des missions ont entraîné son divorce. Face à la solitude et à l'endettement, il avait besoin de souffler pour évacuer le stress. N'étant pas un consommateur d'alcool, il s'est tourné vers la drogue;
- il n'a jamais consommé sur son lieu de travail, mais uniquement durant les congés ou les vacances et déclare pouvoir s'abstenir de consommer pendant plusieurs mois, voire plusieurs années;
- comme lors de son audition par le chef de corps, il réitère le fait que les inspecteurs de police lui auraient mis la pression et l'auraient menacé afin d'influencer ses déclarations pour incriminer le(s) fournisseur(s) de drogue;
- il met en avant ses états de service et la qualité de son travail, d'ailleurs reconnus par sa hiérarchie. Il n'imaginait pas les conséquences que cette situation pouvait avoir sur sa carrière et sa vie en générale;

Considérant que le conseil d'enquête a choisi de privilégier la procédure écrite en lieu et place d'une audition orale, afin de pouvoir assurer une application optimale des mesures de sécurité prescrites par le gouvernement et par le chef de la Défense, et d'éviter ainsi toute menace pour la santé publique et la santé au sein des Forces armées, au cours d'une période caractérisée par une recrudescence de cas de la COVID-19;

Considérant que les droits de la défense du caporal-chef Frédéric Coenart ont été garantis par l'envoi d'un questionnaire comportant 15 questions, devant permettre au conseil de rendre un avis en pleine connaissance de cause;

[...]

Considérant que le 26 janvier 2021, après avoir pris connaissance des éléments en sa possession, le conseil d'enquête a estimé, à l'unanimité des voix, que les faits étaient établis, graves et incompatibles avec la qualité de militaire et a recommandé, à la majorité des voix, un retrait définitif d'emploi;

[...]

Considérant que dans son mémoire du 30 avril 2021, le caporal-chef Frédéric Coenart :

- rappelle qu'il a consommé uniquement pendant ses périodes de congés ;
- reconnaît que sa première consommation remonte à une dizaine d'années ;
- invoque que ses collègues et supérieurs n'ont jamais dû se plaindre de son attitude, de son comportement et de sa manière de servir. Il a toujours fait son travail du mieux possible et ses états de service en attestent ;
- ne sait pas s'il pourra retrouver un autre travail à cause de son âge et de sa santé physique défaillante pour avoir passé 15 années en unités de combats ;
- reproche de ne pas avoir pu s'exprimer oralement le 26 janvier 2021 en dehors de la remise d'un mémoire et des réponses au questionnaire envoyées dans le cadre de la procédure écrite ;
- remet en cause la composition des membres du conseil d'enquête de par le fait qu'ils proviennent du même quartier et qu'ils peuvent se connaître ;
- invoque avoir eu connaissance que d'autres militaires n'ont pas été sanctionnés par un retrait définitif d'emploi, alors qu'ils ont été interpellés en possession de stupéfiant sur ou en dehors de leur lieu de travail. Il cite explicitement le nom d'un militaire, qui aurait été entendu par le conseil d'enquête et qui serait toujours actif au sein de la Défense ;

Considérant que les arguments dénoncés dans le mémoire remis le 30 avril 2021 ne peuvent être rencontrés pour les raisons suivantes.

- le caporal-chef Frédéric Coenart reconnaît la consommation occasionnelle, confirmant ainsi l'avis rendu par le conseil d'enquête ;
- le fait que cette consommation ait eu lieu en dehors de la Défense importe peu. La politique actuelle en matière de drogue réprime toute consommation de drogues, en ce compris dans la sphère privée. En outre, la manière de servir n'est pas non plus prise en compte dans ce type de dossier. Il convient d'ailleurs de mentionner que l'application actuelle de la politique en matière de drogue a été approuvée par le Conseil d'État dans les arrêts 250.110 et 250.111 du 16 Mar 21 ;
- la difficulté de retrouver un travail en raison de l'âge du caporal-chef Frédéric Coenart et de sa santé physique défaillante ne peut être pris en compte, alors que l'intéressé est seul responsable des conséquences de ses actes et que la Défense se doit de respecter sa propre politique, sa ligne de conduite, en matière de drogues ;
- lors de la convocation du 26 janvier 2021, le président, après avoir rendu l'avis du conseil d'enquête, a donné la parole au caporal-chef Frédéric Coenart afin de lui permettre de s'exprimer, lui offrant de la sorte, la possibilité de se faire entendre, ce qu'il n'a pas fait ;
- en supposant que l'absence de réaction à ce moment-là était liée au stress, le caporal-chef Frédéric Coenart aurait pu / dû réagir dans les jours suivants, ce qu'il n'a pas fait ;
- ce n'est que 4 mois plus tard que le caporal-chef Frédéric Coenart, prenant connaissance de mon intention, a décidé de réagir, de sorte que ce moyen ne peut être tenu pour sérieux ;
- pour établir la composition du conseil d'enquête, il a fallu tenir compte des règles sanitaires liées à la crise de la COVID-19, afin d'éviter au maximum les déplacements, ainsi que pour des raisons de capacité en matériel de communication informatique. Ce choix n'est d'ailleurs pas en contradiction avec la réglementation en vigueur. De plus, le caporal-chef Frédéric Coenart a été clairement informé, le jour où il a reçu la liste des membres du conseil d'enquête, à savoir le 13 novembre 2020, qu'il disposait du droit de les récuser, jusqu'au plus tard le 5^{ème} jour qui précède la date de comparution, ce qu'il n'a pas fait ;
- la "jurisprudence" invoquée ne peut être retenue, vu que le caporal-chef Frédéric Coenart ne mentionne que des suppositions et n'apporte pas de preuves pertinentes à l'appui de ses déclarations. En effet, le militaire mentionné dans son mémoire n'a jamais été soumis à une procédure de conseil d'enquête, contrairement à ce que prétend l'intéressé ;
- il convient toutefois de mentionner que certains dossiers de consommation de drogues dures ont effectivement été sanctionnés d'un retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire à la place d'un retrait définitif d'emploi ;
- il s'agit toutefois de cas exceptionnels, pris en considération de faits très particuliers, telles qu'une dépression à la suite du décès d'un enfant ou la participation active à une enquête judiciaire pour déceler un groupe de consommateurs au sein de la Défense ;
- aucun élément du dossier ne permet de faire bénéficier [...] l'intéressé de cette mesure exceptionnelle ;

Considérant que le caporal-chef Frédéric Coenart montre un exemple néfaste à ses collègues ;

Considérant qu'en l'absence d'éléments nouveaux et s'agissant de consommation de drogues dures, la politique de la seconde chance en matière de drogues ne peut être appliquée dans ce cas présent ;

Considérant que la sanction proposée correspond à ce qui a été décidé dans des cas semblables, compte tenu des circonstances ;

Considérant que son comportement est indigne de la qualité de militaire et qu'il y a tout lieu de rompre les liens qui unissent le caporal-chef Frédéric Coenart à la Défense ».

L'acte attaqué est notifié au requérant le 24 août 2021.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose 2 conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Urgence

V.1. Thèses des parties

Le requérant souligne que, depuis la fin du mois d'août 2021, il est démis de ses fonctions, qu'il est ainsi sans aucune ressource, qu'il n'a pas droit au chômage, qu'il a fait une demande auprès du CPAS pour obtenir le revenu d'intégration sociale (demande en attente), que sa situation est tout à fait précaire et qu'une demande de désignation auprès de l'aide juridique est en cours de traitement. Il fait valoir que les contraintes liées à une telle décision de « licenciement » présentent un inconvénient clair et incontestable relatif à la carrière et à l'évolution de celle-ci. Il ajoute qu'il a été dévoué à sa fonction et est fortement attaché à son métier depuis de nombreuses années, alors qu'il rencontre actuellement de nombreuses difficultés dans sa vie privée auxquelles il a eu du mal à faire face. Il fait valoir que l'exercice de sa profession est actuellement l'unique élément positif dans sa vie lui permettant de se reconstruire. Il rappelle qu'il a exposé dans son mémoire de janvier 2021 la situation difficile qu'il vivait (« rupture sentimentale, son ex-compagne le quittant pour un autre de qui elle est rapidement tombée enceinte alors qu'[il] rentrait de mission, impossible de vivre dans la maison qui était construite sur le terrain de son ex-compagne, arrivée de dettes, *etc.* »). Il souligne encore que ce préjudice est d'autant plus avéré que ces questions n'ont pas été analysées par la partie adverse et ne font l'objet d'aucune motivation dans l'acte attaqué.

Dans sa note d'observations, la partie adverse s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État sur ce point.

V.2. Appréciation

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, précité, est établie si la partie requérante ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation pour obtenir sa décision, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Cette condition ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Il ne suffit donc pas, pour qu'il y ait urgence, que la procédure en annulation soit impuissante à trancher le litige en temps voulu. Elle ne peut être reconnue que lorsque la partie requérante établit de manière concrète que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. Il lui revient ainsi d'identifier *ab initio* et *in concreto* dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner.

Par ses arrêts n° 242.749 et n° 242.750 du 23 octobre 2018, le Conseil d'État a constaté l'existence d'une divergence de jurisprudence quant à l'appréciation de l'urgence invoquée dans le cadre d'un recours en suspension ordinaire de l'exécution d'une démission d'office comparable à l'acte attaqué en l'espèce, et a considéré que la perte totale de rémunération qui va de pair avec une telle sanction suffit, en principe et sauf éléments contraires qu'il appartient à la partie adverse de rapporter, pour constater l'urgence. Cette jurisprudence a été confirmée par la suite, notamment par l'arrêt n° 243.379 du 11 janvier 2019 prononcé par une chambre à trois juges et par des arrêts ultérieurs. En effet, la condition de l'urgence visée par l'article 17, § 1^{er}, des lois coordonnées s'inspire, selon la *ratio legis*, « de la jurisprudence en matière de référé au judiciaire » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, exposé des motifs, n° 5-2277/1, p. 5.) et « pourra être facilement appréhendée en fonction de la jurisprudence existante auprès de ces juridictions, tout en tenant compte des circonstances propres au contentieux objectif du Conseil d'État » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2277/1, p. 13). Si la condition de l'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2277/1, pp. 13-14), il convient de relever que la

démission d'office ou toute mesure analogue dans ses effets implique, pour l'agent qui en est l'objet, la fin de la relation de travail avec pour conséquence immédiate la perte de sa rémunération. Or il ressort de la jurisprudence citée dans les arrêts susvisés que la baisse sensible ou la perte de la rémunération porte atteinte à la qualité de vie quotidienne et justifie l'urgence. Eu égard à la *ratio legis* de l'article 17, il est raisonnable de considérer qu'en principe, lorsqu'elle est invoquée à l'appui d'une requête en suspension ordinaire et sauf éléments contraires qu'il appartient à la partie adverse de rapporter, la perte totale de la rémunération d'un agent en raison de sa démission d'office porte atteinte à son standard de vie et est de nature à le placer dans une situation pécuniaire substantiellement difficile si, privé de tout revenu professionnel alors que ses charges financières demeurent, il doit attendre l'issue d'une procédure en annulation, c'est-à-dire plusieurs mois. Au regard des travaux préparatoires de l'article susvisé, cette constatation suffit pour conclure que l'exigence légale de l'urgence est rencontrée.

Dès le moment où, en l'espèce, le requérant fait état de la perte totale de revenus liée à l'acte attaqué, l'urgence est établie.

VI. Premier moyen – première branche

VI.1. Thèses des parties

Le requérant prend un premier moyen « de la violation des articles 4, 6, 7, 9, 17, 18, 19, 20, 24 (en ce qui concerne la motivation) et 9 et 16 (en ce qui concerne l'audition préalable) 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, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs, de la violation des principes généraux de droit administratif, en particulier du principe du contradictoire ou *audi alteram partem* et des droits de la défense, de bonne administration et d'équitable procédure, du devoir de minutie et de prudence, de l'excès et du détournement de pouvoir ainsi que du principe de proportionnalité, outre une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en matière de principe d'égalité et de non-discrimination ».

En une première branche, il soutient que l'acte attaqué a été adopté en méconnaissance du principe du contradictoire, d'équitable procédure et de bonne administration, à défaut d'avoir pu être entendu préalablement à cette décision alors que les mesures liées à la pandémie de COVID-19 n'empêchaient pas *ipso facto* la tenue de telles auditions préalables, ce qui a indéniablement impliqué, d'après lui, une différence de traitement lors de l'examen d'un dossier « purement administratif »

plutôt qu'un dossier au sein duquel il aurait pu « être entendu et clairement identifié ». Il en résulte, à ses yeux, qu'il n'a pas été en mesure de démontrer et de mener utilement sa défense, et ce de manière discriminatoire par rapport à d'autres militaires entendus en personne. Selon lui, le principe du contradictoire et d'équitable procédure implique que l'administré reçoive de l'autorité une information exacte et complète qu'il pourra contredire, contester ou discuter, ce qui suppose que les personnes concernées soient informées complètement des griefs à l'origine de la décision envisagée et qu'elles aient pu consulter le dossier et bénéficier d'un délai raisonnable pour préparer et exposer oralement leur position avant que l'autorité ne prenne sa décision. Il indique que ces principes sont rappelés à l'article 16 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' qui prévoit : « Après avoir été entendu par le conseil d'enquête, le militaire concerné peut transmettre au président du conseil d'enquête un mémoire résumant ses moyens de défense. Ce mémoire est envoyé, par tout moyen de communication écrite avec accusé de réception, au plus tard le dixième jour ouvrable qui suit le jour de la comparution ». Il considère que, selon la jurisprudence, l'autorité administrative doit entendre la personne à l'égard de laquelle une mesure grave va être prise et qu'en l'espèce, il n'y a pas eu d'audition, bien qu'il en ait émis le souhait. Il souligne l'avoir invoqué dans son dernier mémoire, relevant que la procédure s'est faite de manière uniquement écrite. Il ajoute que, lorsqu'il est venu le 26 janvier 2021, il pensait qu'il serait entendu, mais que cela n'a pas été le cas et qu'il a dû sortir « presque de suite », alors que la décision attaquée précise qu'il a été entendu à cette même date. Il relève encore que l'acte attaqué ne répond d'ailleurs pas à cet élément, se contentant de dire qu'il aurait bien été entendu le 26 janvier 2021, « aucun procès-verbal n'étant d'ailleurs transmis à ce titre ». Il soutient également que le « PV de décision du 26 janvier 2021 ne mentionne d'ailleurs pas une audition qui aurait eu lieu le 26 janvier 2021 ». Il fait, en outre, valoir qu'il n'a pas reçu de copie actualisée de son dossier lorsque la sanction grave de retrait d'office a été envisagée puisqu'il est uniquement indiqué dans ledit procès-verbal qu'il a reçu copie du dossier le 13 novembre 2020, et ce alors que le dossier a évolué. Il en déduit qu'il ne disposait pas de l'ensemble des éléments utiles après cette date. Il ajoute que l'autorité compétente ne l'a pas entendu préalablement à son « licenciement », ce dont atteste le procès-verbal du 26 janvier 2021 du conseil d'enquête, et qu'elle n'a pas non plus tenu compte de son mémoire préparé en vue de l'audition qui aurait dû avoir lieu le 26 janvier 2021, l'acte attaqué mentionnant à cet égard qu'il n'aurait pas remis de mémoire avant la prise de la décision, ce qu'il estime inexact.

Dans sa note d'observations, sur cette branche, la partie adverse rappelle, à titre principal, la portée du principe général de droit *audi alteram partem* pour en déduire qu'en l'espèce, le requérant a pu prendre connaissance des éléments de son

dossier et faire valoir son point de vue à chaque étape de la procédure, de sorte qu'il a, selon elle, été en mesure de se défendre utilement. Elle souligne que le chef de corps du requérant l'a entendu au sujet des faits à l'origine de la mesure attaquée, que le 2 septembre 2020, il a pris connaissance de l'intention du ministre de la Défense de le faire comparaître devant un conseil d'enquête, qu'il n'a pas déposé de mémoire à la suite de cette indication, que le 13 novembre 2020, il a été informé de la décision consécutive de la ministre de la Défense de réunir ledit conseil d'enquête, que convoqué le même jour, il a obtenu une copie de l'ensemble du dossier, que lors de cet entretien, il aurait selon elle été informé des modalités de procédure spécifiques liées à la situation sanitaire, que le 1^{er} décembre 2020, à la suite de cet entretien, il a adressé au conseil d'enquête un mémoire de défense de huit pages, que sur cette base, cette instance lui a posé quinze questions en rapport avec les faits reprochés, et que le 7 janvier 2021, il a fait parvenir au conseil d'enquête un mémoire dans lequel il apportait des réponses aux questions posées, ce qui l'amène à considérer qu'il a bien été entendu par le conseil d'enquête et a pu utilement se défendre. Elle ajoute que, si le requérant semble lui reprocher une prétendue contradiction dans les motifs de l'acte attaqué en ce qu'il n'aurait pas eu l'occasion de remettre un dernier mémoire après l'audition par le conseil d'enquête, elle entend souligner que l'article 16 de l'arrêté royal du 14 octobre 2013 donne la possibilité au militaire concerné de transmettre au président du conseil d'enquête un mémoire résumant ses moyens de défense au plus tard le dixième jour ouvrable qui suit le jour de la comparution, qu'il disposait donc bien de la possibilité de transmettre tout moyen de défense utile au conseil d'enquête à la suite de son courrier du 7 janvier 2021 et préalablement à la délibération du 26 janvier 2021, qu'il n'a toutefois pas introduit de dernier mémoire après ce courrier du 7 janvier 2021 et que, même après la clôture de ses travaux, lorsqu'il a pris connaissance de l'intention de la ministre de la Défense de le démettre de son emploi, il a rédigé un nouveau mémoire de défense qu'il a communiqué le 10 mai 2021. Elle en conclut qu'il disposait bien à ce moment d'un dossier actualisé dans la mesure où, outre le dossier communiqué le 13 novembre 2020, il a bien pris connaissance de la proposition du conseil d'enquête du 26 janvier 2021, et que le principe du contradictoire a bien été respecté. À titre subsidiaire, elle expose que lorsqu'une procédure orale, telle que prévue en circonstances normale n'est pas possible, une procédure d'audition écrite peut être mise en œuvre. Elle se réfère à l'article 13, § 2, alinéa 2, 3°, de l'arrêté royal du 21 novembre 2007 'fixant le fonctionnement de certaines instances au sein de la Défense et la procédure de comparution devant ces instances' qui permet, lorsque l'intéressé ou son défenseur ne peut être présent à l'audience en raison de circonstances opérationnelles, de transmettre les moyens de défense par écrit. Elle renvoie également à la « Procédure spécifique de la DGHR Mesures statutaires à caractère disciplinaire et conseil d'enquête (DGHR-SPS-CARDI-001, Art 301.c.) » qui dispose que : « Sauf disposition contraire, la procédure est orale. La procédure peut toutefois être écrite lorsque l'autorité estime que la

comparution du Mil en cause est de nature à nuire au bon fonctionnement du service ou lorsque l'intéressé n'est pas présent au corps ou ne peut s'y trouver ». Elle rappelle que, dès le 23 octobre 2020, le CHOD a décidé de suspendre en grande partie les activités de la Défense et d'imposer le travail à distance, cette obligation de télétravail étant par ailleurs étendue à l'ensemble des secteurs par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19'. À ses yeux, il n'était dès lors pas possible pour des raisons opérationnelles liées aux restrictions faisant suite à la pandémie de COVID-19 de tenir les débats oralement.

VI.2. *Appréciation*

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes attaqués' impose, par ailleurs, à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable.

Les articles 4 à 20 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' forment, par ailleurs, le chapitre 2 intitulé « De la procédure relative aux mesures statutaires ». Ils formalisent les modalités d'application du principe général de droit du respect des droits de la défense, seul applicable dans le cadre d'une procédure telle qu'en l'espèce, s'agissant de sanctionner le militaire concerné. Ils sont à ce titre d'ordre public.

L'article 4 de cet arrêté royal prévoit que lorsque le chef de corps d'un militaire estime que ce dernier s'est rendu « coupable de faits graves incompatibles avec l'état de militaire correspondant à sa catégorie de personnel », il rédige un rapport circonstancié reprenant « un avis motivé sur la gravité des faits qui sont reprochés ». Il doit alors le convoquer en précisant que cette convocation s'inscrit dans le cadre d'une procédure pouvant donner lieu à la prise d'une mesure statutaire et en veillant à lui remettre une copie du rapport circonstancié en annexe de la convocation. Dans les cinq jours ouvrables suivant la communication de ce rapport et de l'avis précités, le militaire peut y joindre un mémoire, ce qui peut amener le chef de corps à formuler les considérations qu'il juge utiles à son sujet. Dans ce cas, le

militaire concerné dispose d'un nouveau délai de cinq jours ouvrables pour établir un mémoire complémentaire. À l'expiration du délai, le chef de corps décide soit de maintenir le rapport et les avis motivés qu'il avait établis, soit de les modifier. Au plus tard le cinquième jour ouvrable qui suit le jour où il prend sa décision, il notifie à l'intéressé sa décision et lui transmet une copie de ces documents (art. 6). À moins de classer l'affaire sans suite, il transmet également directement le dossier disciplinaire du militaire mis en cause au DGHR (art. 7). Sur la base du dossier visé à l'article 7, celui-ci peut, selon le cas, classer l'affaire sans suite ou transmettre au ministre une des propositions suivantes : une retenue sur le traitement, avec mention du pourcentage et de la durée ; un retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire, avec mention de la durée de ce retrait temporaire d'emploi ; la comparution du militaire concerné devant un conseil d'enquête (art. 8). De même, si le DGHR, voire le ministre lui-même, sont informés qu'un militaire s'est rendu coupable de faits graves, incompatibles avec l'état de militaire correspondant à sa catégorie de personnel, ils peuvent entamer une procédure relative aux mesures statutaires, même si le chef de corps a classé l'affaire sans suite (art. 9 et 10). Sur la base du dossier de l'affaire et de la proposition du DGHR, le ministre peut prendre différentes décisions, selon le cas, dont celle d'envoyer le dossier devant un conseil d'enquête, s'il estime que les faits commis par le militaire concerné peuvent justifier un retrait définitif d'emploi. Au préalable, il doit notifier son intention au militaire concerné, lequel, dans les dix jours ouvrables suivant cette notification, peut faire valoir ses moyens de défense par tout moyen de communication écrite avec accusé de réception, auprès du ministre, accompagnés de toute pièce estimée utile (art. 11). Si les modalités liées à la composition du conseil d'enquête sont définies aux articles 13 à 15 de l'arrêté royal du 14 octobre 2013, les articles 16 et 17 de ce même arrêté disposent, en outre, ce qui suit :

« Art. 16. Après avoir été entendu par le conseil d'enquête, le militaire concerné peut transmettre au président du conseil d'enquête un mémoire résumant ses moyens de défense. Ce mémoire est envoyé, par tout moyen de communication écrite avec accusé de réception, au plus tard le dixième jour ouvrable qui suit le jour de la comparution.

Art. 17. Si, à l'expiration du délai fixé pour le dépôt du mémoire, le conseil d'enquête estime qu'il est suffisamment informé pour se prononcer sur l'affaire, les membres du conseil d'enquête se prononcent par un "oui" ou par un "non", à commencer par le militaire ayant le grade le moins élevé et, à grade égal, ayant le moins d'ancienneté dans ce grade, à la question suivante : "les faits sont-ils établis ?".

Si, à la majorité des voix, les faits sont reconnus établis, les membres du conseil d'enquête se prononcent par un "oui" ou par un "non", à commencer par le militaire ayant le grade le moins élevé et, à grade égal, ayant le moins d'ancienneté dans ce grade, aux questions suivantes :

1° "les faits sont-ils graves ?" ;

2° "les faits sont-ils incompatibles avec l'état de militaire correspondant à la catégorie de personnel du militaire concerné ?" ;

3° “y a-t-il des circonstances atténuantes ou aggravantes ?”.

Le conseil d'enquête peut proposer une ou plusieurs des mesures suivantes au ministre :

- 1° classer l'affaire sans suite ;
- 2° prendre une mesure d'ordre ;
- 3° prononcer une des mesures statutaires suivantes :
 - a) une retenue sur le traitement ;
 - b) un retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire ;
 - c) un retrait définitif d'emploi.

L'avis du conseil d'enquête sur chacune des questions, ainsi que la proposition de mesure, sont motivés ».

Le président du conseil d'enquête transmet cet avis motivé au militaire concerné, avec le cas échéant la proposition visée à l'article 17, alinéa 3, précité. Il transmet également et sans délai le dossier complet de l'affaire au ministre, par la voie du DGHR (art. 18). Des devoirs complémentaires peuvent être requis du conseil d'enquête (art. 19). Enfin, lorsque celui-ci a déclaré les faits établis et que, sur la base des avis motivés de cette instance, le ministre estime que les faits sont graves et qu'ils sont incompatibles avec l'état de militaire correspondant à la catégorie de personnel du militaire concerné, il peut soit prononcer le retrait définitif d'emploi ou, lorsque le militaire concerné est un officier, soumettre au Roi un projet d'arrêté motivé qui prononce le retrait définitif d'emploi, soit prononcer un retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire ou, dans certains cas, soumettre au Roi un projet d'arrêté motivé qui prononce le retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire, avec mention de la durée de ce retrait temporaire d'emploi, soit encore prononcer une retenue sur le traitement, avec mention du pourcentage et de la durée. Préalablement à la prise de la décision, le ministre notifie son intention au militaire concerné qui dispose alors encore de dix jours ouvrables suivant cette notification pour faire valoir ses moyens de défense par tout moyen de communication écrite avec accusé de réception, auprès du ministre, accompagnés de toute pièce jugée utile. Si le ministre estime que la gravité des faits ne justifie pas une de ces mesures, il peut classer l'affaire sans suite (art. 20).

En l'espèce, il ressort avant toute chose des éléments du dossier que le requérant reste en défaut d'indiquer les éléments qui n'auraient pas figuré parmi les pièces qui lui ont été communiquées le 13 novembre 2020 et dont l'absence initiale l'aurait empêché de faire valoir pleinement sa défense. Il n'expose pas davantage à quel titre et dans quelle mesure sa défense aurait ainsi été perturbée.

Ces observations étant faites, la pièce n° 22 du dossier administratif se présente comme l'« information relative à la procédure [devant le] Conseil d'enquête » adressée au requérant et qui est datée du 13 novembre 2020. Il en ressort notamment que, sur décision du ministre de la Défense, il est convoqué à

« comparaître devant le conseil d'enquête » et que « l'audition se déroulera à la Direction Général *Human Resources* – Quartier Reine Elisabeth – Rue d'Evere 1, Bloc 4B, local 1.01 à 1140 Evere le 26 janvier 2021 à 09.00 Hr ». Il y est également précisé que : « 7. L'audience sera enregistrée. Son enregistrement sera joint au dossier de l'affaire » et « 8. Tenue prescrite pour l'audience : 2C (*service dress*) ». Il n'y est nullement question du recours à une procédure écrite. Quant à la pièce additionnelle n° 47, transmise par la partie adverse au Conseil d'État le 9 mars 2022, à supposer qu'elle soit recevable, elle ne modifie pas non plus ce constat, étant donné qu'elle se limite à préciser les étapes d'une procédure classique devant le conseil d'enquête, indépendamment des modalités particulières qui auraient le cas échéant été envisagées en raison de la crise sanitaire liée au COVID.

Par la suite, en réponse au courrier précité du 13 novembre 2020, le requérant a adressé un mémoire comme le prévoit l'article 11 de l'arrêté royal précité, lequel est repris en pièce 24 du dossier administratif, à la date du 1^{er} décembre 2020. La pièce n° 27 du dossier administratif, datée du 10 décembre 2020 et dont l'objet vise les « questions en rapport avec [son] mémoire », précise par ailleurs ce qui suit : « 1. Synthèse : questions des membres en relation avec votre mémoire. 2. Comme expliqué oralement lors de notre entrevue le 13 novembre 20, vous trouverez ci-dessous les questions qu'ont émises les membres du conseil d'enquête. 3. L'audition reste maintenue à la Direction Générale *Human Resources* – Quartier Reine Elisabeth – Rue d'Evere 1, Bloc 4B, local 1.01 à 1140 EVERE le 26 janvier 2021 à 09.00 Hr ». La pièce n° 29 du dossier administratif qui constitue le rappel, adressé au requérant le 4 janvier 2021, des questions posées par le conseil d'enquête, reprend, en des termes identiques, le point 3 de la pièce n° 27 susvisée.

Partant, si le requérant a finalement donné suite à ces questions, par son envoi du 7 janvier suivant, il n'en demeure pas moins qu'aucun élément du dossier ne permettait de considérer que cet envoi avait pour effet de clore les débats, tandis que sa comparution a bien été maintenue à la date du 26 janvier 2021, ce qui n'est pas contesté par les parties. Une audition aurait ainsi dû avoir lieu, conformément à l'article 16 précité, alors que, *prima facie*, cette audition ne s'est pas réellement tenue, comme le soutient le requérant et comme en témoignent les indications figurant dans le procès-verbal de délibération dont il résulte notamment que : « f. [...]. Le conseil d'enquête a obtenu les réponses de l'intéressé en date du 07 janvier 21. g. Nous avons estimé que les débats étaient clôturés. h. Nous avons délibéré et voté ce 26 janvier 21 [...] ». En atteste également la note adressée par la DGHR à la ministre de la Défense, le 23 février 2021, de laquelle il résulte notamment que « bien que la comparution de l'intéressé était prévue le 26 Jan 21, il a été choisi par le conseil d'enquête de privilégier la procédure écrite, afin de pouvoir assurer une application optimale des mesures de sécurité prescrites par le gouvernement et le CHOD [...] et d'éviter ainsi

toute menace pour la santé publique et la santé au sein des Forces armées, au cours d'une période caractérisée par une recrudescence de cas de COVID ». L'acte attaqué lui-même relève, entre autres, que « lors de la convocation du 26 janvier 2021, le président, après avoir rendu l'avis du conseil d'enquête, a donné la parole au [requérant] afin de lui permettre de s'exprimer, lui offrant de la sorte, la possibilité de se faire entendre, ce qu'il n'a pas fait », l'avis ayant ainsi été rendu avant que la parole soit à nouveau donnée au requérant.

Il s'ensuit que, *prima facie*, l'article 16 précité paraît avoir été méconnu puisqu'il résulte des éléments qui précèdent qu'il n'a finalement pas été entendu le 26 janvier 2021, contrairement à ce que prévoit cet article, et ce alors que les différents documents précités lui indiquaient, de manière répétée et malgré les annonces chaque fois antérieures liées à la crise sanitaire des 23 octobre 2020 et 20 novembre 2020, que son audition serait bien maintenue. La partie adverse ne démontre pas qu'une indication en sens contraire, tenant à l'organisation d'une procédure exclusivement écrite, aurait été communiquée au requérant le 13 novembre 2020, laquelle ne ressort pas de la pièce n° 22 susvisée. En outre, elle n'explique pas de manière cohérente et adéquate pourquoi elle a finalement décidé de ne pas l'entendre à la date prévue, fût-ce de manière abrégée en raison des échanges préalables des questions et des réponses avec les membres du conseil d'enquête, alors qu'elle a manifestement réuni les membres du conseil d'enquête et a fait venir le requérant devant eux, en lui laissant même la possibilité de s'exprimer après que l'avis soit rendu, mais non avant. Ne peut donc être retenu l'argument de la force majeure qui suppose l'existence d'un événement devant présenter le triple caractère d'irrésistibilité, d'imprévisibilité et d'extériorité – la première, voire la deuxième de ces trois conditions, n'étant pas remplies en l'espèce. La référence à l'article 13, § 2, alinéa 2, 3°, de l'arrêté royal du 21 novembre 2007 'fixant le fonctionnement de certaines instances au sein de la défense et la procédure de comparution devant ces instances' ne peut pas davantage être invoquée pour fonder l'absence d'audition du requérant. Outre que l'acte attaqué n'est pas fondé sur cette disposition, ce qui suggère une motivation *a posteriori* de l'acte attaqué qui ne peut être admise, cet article suppose que « le comparant, pour des raisons médicales ou des circonstances opérationnelles, [soit] dans l'incapacité d'assister à l'audience et que son défenseur ne [puisse] être présent à l'audience ». Il est donc permis de considérer que de telles raisons médicales ou circonstances opérationnelles visent l'impossibilité, pour le seul militaire poursuivi, de se présenter devant le conseil d'enquête, ces situations n'étant cependant pas démontrées dans la présente hypothèse puisque, comme indiqué ci-dessus, le conseil d'enquête s'est visiblement réuni, et ce même en présence du requérant. Pour le surplus, dans sa version applicable à la procédure disciplinaire litigieuse, l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19' ne faisait pas obstacle à l'organisation d'une audition telle

que celle qui aurait dû se tenir le 26 janvier 2021 en l'espèce. Le moyen est donc sérieux quant à ce.

L'article 16 de l'arrêté royal du 14 octobre 2013 précité donne, par ailleurs, la possibilité au militaire concerné, « après avoir été entendu par le conseil d'enquête, [de] transmettre au président du conseil d'enquête un mémoire résumant ses moyens de défense », lequel doit être envoyé « au plus tard le dixième jour ouvrable qui suit le jour de la comparution ». En son alinéa 1^{er}, l'article 17 du même arrêté royal prévoit également que ce n'est qu'« à l'expiration du délai fixé pour le dépôt du mémoire » que le conseil d'enquête peut se prononcer sur l'affaire, s'il estime qu'il est suffisamment informé à cet effet. Or, comme il a été relevé ci-dessus, le requérant n'était pas informé que les débats devaient être considérés comme clos le 7 janvier 2021, soit à la date de l'envoi de ses réponses aux questions qui lui avaient été envoyées par les membres du conseil d'enquête. Il ne pouvait donc en inférer que ledit délai de dix jours pour déposer un dernier mémoire avait pris cours à cette date. De même, il ressort expressément du procès-verbal de la séance du 26 janvier 2021 que cette instance s'est prononcée aussitôt après avoir mis fin aux débats, sans accorder au requérant un délai pour déposer ce mémoire. La partie adverse ne peut arguer du fait que ce dernier aurait disposé de la possibilité de transmettre tout moyen de défense utile au conseil d'enquête à la suite de son courrier du 7 janvier 2021. Autant il peut ressentir la nécessité de préciser certains éléments au vu du déroulement d'une audition qui se serait régulièrement tenue, autant il est admissible qu'il n'éprouve pas ce même besoin lorsqu'il vient de livrer ses explications par écrit. Quant à l'indication de l'acte attaqué selon laquelle le requérant a été autorisé à s'exprimer une nouvelle fois après que l'avis du conseil d'enquête a été rendu, elle ne peut pas non plus modifier l'analyse qui précède, les deux articles précités ayant pour objet de donner une dernière fois la parole au militaire avant que cet avis ne soit prononcé, et non après.

Il s'ensuit que la première branche du moyen est sérieuse, en ce qu'elle est prise de la violation des articles 16 et 17 de l'arrêté royal du 14 octobre 2013 et 2 et 3 de la loi 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

VII. Autres branche ou moyens

La suspension de l'exécution de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base de la première branche du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner les autres branche et moyen.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

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

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de l'arrêté n° 96.498 pris le 15 juillet 2021 par le ministre de la Défense de retirer définitivement Frédéric Coenart de son emploi et de le mettre en congé définitivement est ordonnée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre siégeant en référé, le 15 mars 2022, par :

Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Raphaël Born