CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 256.767 du 13 juin 2023

A. 239.239/VIII-12.264

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e^ Aurore DEWULF, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 juin 2023, XXXX demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « l'arrêté royal n° 4511 de la partie adverse du 26 mai 2023 lui retirant définitivement son emploi par mesure disciplinaire ».

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e^ Aurore Dewulf, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^me^ Marie-Sofie Thiriaux, sous-lieutenant, et M. Valery De Saedeleer, lieutenant-colonel, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, 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 entré à la Défense en 1989. Au jour de l'adoption de l'acte attaqué, il est officier de carrière, revêtu du grade de lieutenant-colonel aviateur, breveté d'état-major.

2. Le 12 mars 2020, alors qu'il est affecté au *Joint Air Power Competence Centre* (JAPCC) situé à Kalkar en Allemagne, un drink est organisé en soirée pour son départ, à la suite de sa mutation vers la base de Beauvechain.

3. Le requérant et la premier caporal-chef C. F. consomment de l'alcool lors de ce drink. En fin de soirée, C. F. n'étant pas en état de conduire, le requérant propose de la reconduire chez elle mais ils s'arrêtent chez lui.

Le lendemain matin, C. F. se trouve encore chez le requérant.

4. Le 29 juin 2020, C. F. et son époux portent plainte pour « attentat à la pudeur avec violences ou menaces envers personnes majeures avec circonstances aggravantes » (prévention A) et « viol de personnes majeures avec circonstances aggravantes » (prévention B).

5. Le 27 octobre 2021, le tribunal correctionnel de Liège dit la prévention A établie, acquitte le requérant du chef de la prévention B et le condamne à une peine de douze mois d'emprisonnement avec sursis de trois ans pour trois quarts de la peine d'emprisonnement, ainsi qu'à l'interdiction des droits énoncés à l'article 31, alinéa 1er, du Code pénal pour une durée de cinq ans.

6. Le 31 mai 2022, à la suite de l'appel interjeté contre le jugement du 27 octobre 2021, la cour d'appel de Liège confirme le jugement déféré, mais porte la peine d'emprisonnement à deux ans, tout en accordant le sursis simple de trois ans pour la totalité de la peine d'emprisonnement ainsi que pour l'interdiction des droits énoncés à l'article 31, alinéa 1er, du Code pénal.

L'arrêt motive l'octroi du sursis comme suit pour la peine de prison :

« Au regard de sa situation personnelle et en fonction de l'objectif de ne pas provoquer son déclassement social, familial et professionnel, la cour considère qu'il convient de lui accorder le bénéfice d'une telle mesure, portant sur

l'exécution de l'intégralité de la peine d'emprisonnement, dans l'espoir de favoriser son amendement » ;

et comme suit pour la peine d'interdiction des droits :

« Toutefois, en fonction des excellents états de service du prévenu au sein des forces armées, afin de ne pas provoquer son déclassement professionnel et compte tenu des répercussions majeures – voire disproportionnées – qu'une application effective de cette interdiction entrainerait, la cour considère qu'il y a lieu d'assortir cette peine accessoire d'un sursis simple […] ».

7. Le 8 juin 2022, cet arrêt est porté à la connaissance du chef de corps du requérant.

8. Par une note du 15 juin 2022, le requérant est convoqué par son chef de corps, le colonel aviateur breveté d'état-major J. V. commandant le 1er *Wing*, afin d'être entendu le 30 juin 2022 dans le cadre d'une procédure pouvant donner lieu à une mesure statutaire. Une copie du rapport circonstancié y est jointe.

9. Le 23 juin 2022, le requérant introduit un mémoire à la suite de la consultation du dossier.

10. Le 30 juin 2022, il est entendu par son chef de corps.

11. Le 11 juillet 2020, celui-ci adapte son rapport circonstancié qui se conclut comme suit :

« 2. Avis motivé :

a. Ces faits sont particulièrement graves et incompatibles avec la qualité d'officier supérieur.

b. C'est la raison pour laquelle une procédure visant l'application d'une mesure statutaire est entamée.

3. Conclusions :

a. En tenant compte du jugement je ne peux pas classer ce dossier sans suite

b. Cependant, après avoir entendu le LTC Avi BEM XXX, j'estime que des mesures statutaires trop importantes seraient disproportionnées. Cela a d'ailleurs été établi par la cour d'appel dans son jugement (Ann A – page 25) qui ne désire pas que l'intéressé subisse un déclassement social, familial et professionnel.

c. L'intéressé a déjà été lourdement sanctionné au niveau pénal et civil et, même si un jugement a été rendu, les circonstances dans lesquelles les faits se sont passés restent assez floues.

d. Sa carrière, son engagement et ses nombreuses notes d'évaluation ainsi que le témoignage de collègues ou subordonnés montrent qu'il est toujours un officier sur qui la Défense peut compter. Il l'a d'ailleurs démontré ces deux dernières années en tant que commandant du Groupe de Vol 1W ».

12. Le requérant prend un congé de vacances du 11 juillet 2022 au 25 juillet 2022.

13. Le 25 juillet 2022, à son retour de congé, il fait mutation du 1er *Wing* vers le Commandement de la Composante Air (COMOPSAIR).

14. Le 28 juillet 2022, il prend connaissance du rapport circonstancié adapté après son audition dans le cadre de la procédure disciplinaire.

À partir de ce jour, le requérant dispose d'un délai de cinq jours ouvrables afin de déposer un mémoire, ce qu'il ne fait pas.

15. Le 18 août 2022, J. C., de la division Expertise administrative (HRA) de la direction générale *Human Resources* envoie un courriel au 1er *Wing* pour se renseigner sur l'absence d'une introduction de proposition de mesure statutaire à la ministre de la Défense *via* la plateforme informatique *HRM@Defence* pourtant promise aux environs du 8 août 2022. Il constate aussi que le requérant ayant fait mutation vers une autre unité, une telle proposition devra alors être introduite par son nouveau chef de corps.

16. Le 19 août 2022, J. C. transmet le dossier disciplinaire rédigé par le 1er *Wing* à COMOPSAIR afin qu'il puisse introduire la proposition de mesure statutaire *via HRM@Defence*.

17. Le 24 août 2022, le chef de corps de COMOPSAIR introduit une proposition de mesure statutaire à la ministre de la Défense.

18. Une note rédigée par C. M., colonel administrateur militaire, chef de la division Expertise administrative, avec un avis favorable de J.-P. C. directeur général de la direction générale *Human Resources*, et datée du 20 septembre 2022, propose à la ministre de la Défense de signer une note à l'attention du requérant lui signifiant son intention de le faire comparaître devant un conseil d'enquête en vue d'un éventuel retrait définitif d'emploi.

19. Cette note est signée par la ministre le 26 octobre 2022.

20. Le même jour, la ministre de la Défense communique à J.-P. C. son intention de suspendre le requérant par mesure d'ordre.

21. Le 9 novembre 2022, le requérant demande à être admis à la pension à la date du 1er décembre 2022 en application de l'article 3, alinéa 1er, littera A, 3°, des lois sur les pensions militaires, coordonnées par l'arrêté royal n° 16020 du 11 août 1923.

22. Le 23 novembre 2022, la ministre de la Défense apprend que la VRT (Vlaamse Radio- en Televisieomroep) a l'intention de débattre au sujet des comportements sexuels abusifs au sein des Forces armées durant l'émission *Terzake* le 25 novembre 2022 (émission qui aura finalement lieu le 28 novembre 2022).

23. Le 25 novembre 2022, par un arrêté ministériel n° 97005, le requérant est suspendu par mesure d'ordre pour une durée de trois mois.

Le requérant demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, contre cette décision, demande qui sera rejetée par l'arrêt n° 255.296 du 16 décembre 2022 pour défaut d'urgence.

24. Le 28 novembre 2022, le Service fédéral des Pensions informe le requérante que sa demande de pension est « suspendue ».

25. Le 29 novembre 2022, la colonel administrateur militaire C. M. informe le requérant que sa demande de pension à la demande à la date du 1er décembre 2022 est « classée sans suite », par application de l'article 3*bis*, des lois coordonnées précitées, pour le motif qu'il « fait actuellement l'objet d'une procédure de comparution devant un conseil d'enquête ».

26. Le 1er décembre 2022, le requérant signe pour prise de connaissance la note de la ministre du 26 octobre 2022 par laquelle elle exprime son intention de faire comparaître le requérant devant un conseil d'enquête en vue d'un éventuel retrait définitif d'emploi et prend note de la possibilité d'introduire un mémoire contre cette intention.

27. Le 13 décembre 2022, le requérant introduit un mémoire contre l'intention de la ministre de le faire comparaître devant un conseil d'enquête en vue d'un éventuel retrait définitif d'emploi.

28. Le 19 décembre 2022, la colonel administrateur militaire C. M. adresse à la ministre une note recommandant de faire comparaître le requérant devant un conseil d'enquête.

29. Le 12 janvier 2023, la ministre décide d'une comparution du requérant devant un conseil d'enquête « en vue d'un éventuel retrait définitif d'emploi par mesure disciplinaire ».

30. Le 19 janvier 2023, le requérant obtient une copie de son dossier administratif disciplinaire.

31. Le 20 février 2023, la suspension par mesure d'ordre du requérant est prolongée pour une durée de 3 mois par arrêté royal n°4380.

Le requérant introduit un recours en annulation contre cette décision. (Affaire 239.005/VIII-12.242), toujours pendant.

32. Le 27 février 2023, le requérant est auditionné par le conseil d'enquête en présence de son conseil. Le conseil d'enquête entend également deux témoins en faveur du requérant. Celui-ci dépose au conseil d'enquête une note de défense personnelle ainsi qu'une note de défense établie par son avocate, toutes deux datées du 27 février 2023.

33. Le 8 mars 2023, le requérant prend connaissance du procès-verbal de son audition devant le conseil d'enquête. Il ne remet pas de mémoire à cette occasion.

34. Le 3 avril 2023, le conseil d'enquête émet son avis quant à l'existence des faits, leur gravité et leur incompatibilité avec l'état de militaire ainsi que sur l'existence de circonstances atténuantes et/ou aggravantes. Un erratum visant à compléter ce premier avis est rédigé le 17 avril 2023 et porté à la connaissance du requérant le 20 avril 2023.

Le conseil d'enquête recommande un retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire de durée maximale, à savoir 3 mois.

35. Le 14 avril 2023, la colonel administrateur militaire C. M. adresse à la ministre une note recommandant « de s'écarter de l'avis du conseil d'enquête et de retirer définitivement l'intéressé de son emploi ».

36. Le 21 avril 2023, la ministre fait part de son intention de retirer définitivement l'emploi du requérant à son chef de corps.

Le requérant en prend connaissance le 25 avril 2023.

37. Le 9 mai 2023, le requérant introduit contre cette intention un ultime mémoire auquel il joint à la même date une annexe.

38. Le 12 mai 2023, la colonel administrateur militaire C. M. adresse une note à la ministre recommandant de prononcer le retrait définitif.

La ministre en prend connaissance le 17 mai 2023.

39. Le 26 mai 2023, l'arrêté royal n° 4511 retirant définitivement l'emploi du requérant est signé par le Roi.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le requérant en prend connaissance le 31 mai 2023.

IV. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux 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. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1er.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 57 de la loi du 28 février 2007 'fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées', des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe de motivation adéquate, de l'exactitude des motifs, du principe de proportionnalité et du raisonnable, du principe de proportionnalité en ce qu'il impose à l'autorité administrative une gradation des peines en fonction de la gravité des faits, du principe de bonne administration, de l'erreur manifeste d'appréciation, du devoir de minutie, du principe de sécurité juridique et de légitime confiance.

Il fait valoir que l'acte attaqué lui inflige la sanction la plus sévère alors que toute décision infligeant une sanction doit être adéquatement motivée au vu des circonstances particulières de chaque situation et doit être proportionnée.

Il indique que seule l'autorité disciplinaire présente la volonté, exprimée sans équivoque depuis l'entame de la procédure, de lui infliger la sanction la plus sévère sur l'échelle des sanctions possibles, alors que tant ses autorités hiérarchiques ayant eu à se prononcer sur son dossier, que la cour d'appel de Liège, privilégiaient une sanction moindre.

Il rappelle la teneur de l'arrêt (voir l'exposé des faits, point 6) et l'avis de son chef de corps du 29 juillet 2022 qui estimait que « des mesures statutaires trop importantes seraient disproportionnées » et « qu'il est toujours un officier sur qui la Défense peut compter ».

Il relève également l'avis du conseil d'enquête qui a recommandé un retrait temporaire d'emploi de durée maximale, à savoir trois mois, et les témoignages recueillis par ce conseil. Il soutient que « le chef de la Défense partage également cette conclusion » et qu'il aurait « évoqué le dossier plusieurs fois avec Mme la Ministre sans succès ». Il en conclut que le choix de la ministre « défie la raison » et que donc le principe de proportionnalité est violé.

Il ajoute que l'acte attaqué présente également un défaut de motivation, car « lorsqu'une autorité s'écarte de la position prise par un organe consultatif dans son avis, elle doit veiller à user d'une motivation renforcée et doit d'autant plus fonder sa décision sur des motifs pertinents, adéquats et légalement admissibles ».

Il cite les circonstances atténuantes reconnues par le conseil d'enquête. Il allègue que dans l'acte attaqué, la partie adverse insiste sur la gravité des faits, sa position élevée dans le commandement de la Défense, le rejet général des comportements sexuels transgressifs, la médiatisation du dossier nuisant à l'image tant interne qu'externe de la Défense, mais considère que l'excellence de ses états de service ne lui octroie pas « carte blanche » pour commettre des faits d'une telle gravité.

Selon lui, la partie adverse ne motive ainsi pas à suffisance la décision choisie mais se contente de répéter que les faits sont graves et nuisent à l'image de la Défense, ce que le conseil d'enquête a déjà également pris en compte.

Il affirme que l'acte attaqué n'est motivé que par des clauses de style et ne répond pas aux importants arguments suivants :

« - d'absence de risque de récidive préservant tant la Défense que son personnel ;
- au fait qu'un retrait d'emploi temporaire pour la durée maximale est déjà une sanction exemplaire qui préserve l'image interne et externe de la Défense ;
- aux sanctions déjà encourues par le requérant (lesquelles, si elles ne sont pas des sanctions disciplinaires, restent des sanctions au sens usuel du terme, telles que les peines prononcées par la Cour d'appel, la renonciation définitive à tout avancement dans sa carrière, et même l'arrêt prématuré de celle-ci, la diminution des rentrées financières dans le cadre de la suspension par mesure d'ordre ou de la pension anticipée que le requérant s'engage à prendre en cas de retrait temporaire d'emploi, …) ;
- le maintien de la bonne manière de servir durant la procédure et au-delà ».

Il relève que l'article 57 de la loi du 28 février 2007 ne prévoit aucune automaticité de la sanction et qu'il ne suffit donc pas de motiver la sanction par la simple constatation de la gravité des faits incompatibles avec sa qualité d'officier supérieur. Il se réfère à cet égard à l'arrêt n° 237.084 du 19 janvier 2017.

Il indique encore que l'acte attaqué pêche par manque de motivation quant à la proportionnalité de la peine, dès lors que l'on n'aperçoit pas comment il a été tenu compte des circonstances atténuantes (notamment la longueur et la qualité de ses états de service, l'absence d'antécédents, le caractère isolé des faits). Il insiste sur la gravité de la sanction qui le prive des effets de l'ensemble de sa carrière, de rémunérations importantes, au vu notamment de l'impossibilité de réinsertion professionnelle, gravité que l'acte attaqué, selon lui, minimise. Il soutient que la sanction suggérée par le conseil d'enquête cumulée à sa mise à la pension anticipée rencontrait l'ensemble des souhaits de la Défense : « une punition forte, étant celle juste inférieure au retrait d'emploi mais qui ne nie pas l'entièreté de son service à la Défense ». Selon lui, la partie adverse n'a pas fait la balance des intérêts.

Il allègue également que l'acte attaqué ne pouvait se fonder pour justifier la sanction sur la médiatisation postérieure des faits, ni sur les considérations émises par le requérant relatives à son souhait de quitter la Défense.

Il soutient que c'est à tort qu'au nom de l'autorité de la chose jugée par la cour d'appel de Liège, la partie adverse écarte ses dénégations, alors qu'il n'a pas nié la matérialité des faits, ni l'absence de consentement de la victime, ni sa position d'autorité, mais qu'il « demandait à la partie adverse de tenir compte du contexte dans lequel l'absence de consentement fut retenue par la Cour d'appel de Liège, puisqu'il s'agit de la notion justifiant la mesure décidée ». Selon lui, « la matérialité des faits retenue par la Cour est donc que [la victime], de par son état d'ivresse, n'était pas dans un état de conscience qui lui permettait de librement consentir aux gestes échangés ce soir-là », mais il soutient que cela « n'implique pas pour autant

qu'il ait volontairement abusé de sa position hiérarchique et de l'état d'ivresse de [la victime] ». Il affirme que ses intentions et son comportement doivent nécessairement être pris en compte pour évaluer l'importance de la sanction à infliger et que la partie adverse n'a jamais répondu à cet argument.

Par ailleurs, il affirme que « l'acte attaqué repose également sur une motivation erronée en ce qu'il considère que [lui-même] attribue une portée "manifestement excessive" à l'autorité de la chose jugée, en ce qui concerne la volonté affichée par la Cour d'appel de ne pas provoquer son déclassement professionnel ». Il se réfère à la jurisprudence de la Cour de cassation quant à l'autorité de chose jugée pour en conclure que la partie adverse devait tenir compte de la volonté de la cour d'appel de ne pas provoquer son déclassement professionnel, ce qu'il considère comme un motif de la décision.

Il allègue encore qu'« en considérant que [son] maintien […] affecte le fonctionnement interne de la Défense ou son image, l'acte attaqué présente également un défaut de motivation ». Il s'appuie à cet égard sur l'avis de sa hiérarchie, du conseil d'enquête et sur les témoignages de collègues. Il met en évidence les variations de l'appréciation par la partie adverse de ces témoignages, ce qui démontre selon lui, « un manque d'examen attentif du dossier ». Il en veut pour preuve également que la note d'intention, après l'avis du conseil d'enquête, tire argument de son état d'ébriété, argument dont ne fait plus état l'acte attaqué, la sanction restant toutefois identique.

Il affirme que pour l'ensemble des motifs susvisés, il ne peut qu'être conclu que l'acte attaqué est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et est disproportionné.

Il soutient enfin que la partie adverse a violé le principe de confiance légitime, dès lors qu'il n'a été suspendu préventivement que 6 mois après l'arrêt de la cour d'appel de Liège, qu'il a continué à exercer ses fonctions durant presque trois ans après les faits et qu'il ne pouvait donc légitimement s'attendre à faire l'objet d'un retrait définitif d'emploi.

V.1.2. La note d'observations

La partie adverse soutient que le moyen n'est pas sérieux en ce qui concerne la violation de l'article 57 de la loi du 28 février 2007 dès lors que l'acte attaqué respecte les conditions imposées par cette disposition.

Elle rappelle que les avis émis par les autorités hiérarchiques du requérant, que ce soit dans le cadre de l'affaire, ou dans le cadre de procédures parallèles et distinctes telles que son évaluation ou sa proposition d'avancement, constituent des avis qui ne lient pas l'autorité disciplinaire. Elle soutient que l'autorité a néanmoins pris en compte ces avis dans la « balance des intérêts » à laquelle la partie requérante fait référence et qu'il en va de même pour les recommandations que le conseil d'enquête a émises.

Elle fait valoir que les procédures pénales et disciplinaires sont distinctes, qu'elle a respecté l'autorité de la chose jugée et fait usage de son pouvoir légal d'appréciation.

Elle observe que la décision attaquée comporte près de dix pages de motivation qui permettent, selon elle, au requérant et à tout lecteur avisé de comprendre les raisons qui ont mené à la rupture définitive du lien de confiance entre le requérant et son employeur. Elle indique qu'en l'espèce, les circonstances atténuantes retenues par le conseil d'enquête font partie intégrante de l'avis et des recommandations rendus par celui-ci à l'autorité disciplinaire, qui n'est d'ailleurs pas tenue de s'y rallier. Elle ajoute que les circonstances atténuantes retenues par le conseil d'enquête sont à contrebalancer par le fait que les faits commis sont jugés graves, qu'ils ont débuté dans le cadre professionnel et que le requérant revêt le grade de lieutenant-colonel, ce qui engendre l'exigence d'un comportement exemplaire, d'autant plus dans les circonstances de son rôle de représentation de la Belgique en Allemagne.

Concernant la possibilité de sanctions moins sévères, elle cite les extraits de l'acte l'attaqué qui explique les raison pour lesquelles elles sont écartées. Selon elle, compte tenu du pouvoir d'appréciation dont la ministre dispose, la politique de « tolérance zéro » en la matière à la Défense suffit à justifier un retrait définitif d'emploi, à l'instar de ce qui est admis en matière de politique des drogues.

Elle cite les extraits de l'acte attaqué qui exposent pour quelles raisons les états de service du requérant ne justifient pas une autre sanction.

Elle en conclut que le moyen n'est pas sérieux en ce qu'il invoque la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991.

Elle indique que le requérant reproche le manque de conformité des motifs utilisés à la réalité et leur inexactitude, en mentionnant en particulier la référence au « retentissement considérablement négatif pour le département » à la suite à la médiatisation de l'affaire en qualifiant ses arguments comme étant

inadéquats aux seuls motifs que leur diffusion est largement postérieure aux faits et est « orchestrée par la victime elle-même et par le cabinet ministériel ». Selon elle, de telles accusations sont tout d'abord graves mais elles sont aussi très irrespectueuses envers la victime. Elle cite les extraits de l'acte attaqué qui expliquent en quoi les faits nuisent très gravement à l'image de la Défense. Elle ajoute qu'aucune preuve n'est apportée quant à l'origine des publications dans la presse.

Elle fait valoir les motifs de l'acte attaqué quant à la prétendue reconnaissance des faits par le requérant et conclut qu'au stade de l'extrême urgence, il est raisonnable de conclure que la partie adverse s'est basée sur des motifs exacts, pertinents et conformes à la réalité pour justifier la décision de retrait définitif d'emploi du requérant.

Elle allègue que le requérant n'indique pas en quoi l'acte attaqué ne respecterait pas le devoir de minutie, et qu'en tout état de cause l'acte attaqué est clair quant à l'analyse minutieuse qu'elle a fait des différents témoignages.

Elle soutient qu'il en va de même s'agissant du principe de proportionnalité et du raisonnable. Elle indique en outre que les allégations du requérant quant à la vision du Chef de la Défense, qui n'est au demeurant pas une autorité disciplinaire, sont fausses.

Elle soutient que la partie adverse n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation et met en évidence que, selon elle, l'acte attaqué est longuement motivé et ne se limite pas, comme dans le cas de l'affaire invoquée par le requérant, à des figures de style et des généralités.

Enfin, elle fait valoir qu'il ne peut nullement être déduit qu'en n'adoptant pas une suspension par mesure d'ordre dès la survenance des faits, elle aurait porté atteinte au principe de confiance légitime.

V.2. Appréciation

Contrairement à ce que soutient le requérant, la partie adverse n'a à aucun moment adopté un comportement qui aurait pu faire naître une croyance légitime dans le chef du requérant qu'une mesure de retrait définitif d'emploi ne serait pas adoptée. S'agissant en particulier de la mesure d'ordre de suspension pour une durée de trois mois, elle a été initiée dès que la ministre, autorité compétente pour prendre une telle mesure, a pris connaissance du dossier.

Le moyen n’est pas sérieux lorsqu’il évoque la violation de ce principe général de droit.

L’article 57 de la loi du 28 février 2007 ‘fixant le statut des militaires et candidats militaires du cadre actif des Forces armées’ dispose :

« Si un militaire s’est rendu coupable de faits graves incompatibles avec l’état de militaire correspondant à sa catégorie de personnel, il peut être retiré définitivement de son emploi.

La mesure est prononcée par l’autorité désignée par le Roi, après consultation d’un conseil d’enquête. Toutefois, pour les officiers, la mesure est prononcée par le Roi sur rapport motivé de l’autorité qu’Il désigne après consultation d’un conseil d’enquête.

Le conseil d’enquête recherche si les faits sont établis et, le cas échéant, donne un avis sur leur gravité et leur incompatibilité avec l’état de militaire correspondant à sa catégorie de personnel.

Le conseil d’enquête peut proposer à l’autorité désignée par le Roi de prononcer une autre mesure que le retrait définitif d’emploi.

Le conseil d’enquête, dont la procédure est fixée par le Roi, est composé de cinq membres, revêtus au moins d’un grade supérieur au militaire qui comparaît ou d’une ancienneté supérieure dans le même grade, et dont au moins deux membres font partie de la même catégorie de personnel que le militaire qui comparaît. Ces membres sont désignés selon les modalités fixées par le Roi. Le conseil d’enquête est assisté par un secrétaire désigné par l’autorité désignée par le Roi ».

L’acte attaqué considère que « les faits sont particulièrement graves et incompatibles avec l’état d’officier supérieur », que « la gravité des faits sur la plan pénal et professionnel ont par ailleurs été reconnues [*sic*] par la Cour d’appel » et que « cette appréciation est commune au chef de corps, aux témoins du conseil d’enquête et au conseil d’enquête », ce qui n’est pas contesté. Les conditions fixées par l’article 57 de la loi du 28 février 2007 pour que la partie adverse puisse retirer définitivement le requérant de son emploi sont donc remplies.

Le moyen en ce qu’il est pris de la violation de cette disposition légale n’est pas sérieux.

L’article 56 de la même loi prévoit toutefois que lorsque le militaire s’est rendu coupable de faits graves incompatibles avec l’état de militaire correspondant à sa catégorie de personnel, l’autorité désignée par le Roi peut le retirer de son emploi par mesure disciplinaire pour une période maximum de trois mois, cette décision devant être prise par le Roi lui-même si la mesure concerne un officier et qu’elle dépasse un mois. En outre, l’article 57, alinéa 3, précité, prévoit que le conseil d’enquête peut proposer de prononcer une autre mesure que le retrait définitif d’emploi. Il résulte de ces dispositions que même lorsqu’il est constaté que les faits

sont graves et incompatibles avec l'état de militaire correspondant à sa catégorie de personnel, ce constat peut conduire à une autre mesure que le retrait d'emploi et ce, même si le ministre a, dans une premier temps, estimé que les faits commis par le militaire concerné pouvaient justifier un retrait d'emploi et a en conséquence, conformément à l'article 57 précité et à l'article 11, alinéa 1er, 5°, 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', envoyé le dossier à un conseil d'enquête.

La loi confère donc à l'autorité un large pouvoir d'appréciation quant à la mesure à adopter, le constat que les faits sont considérés comme graves et incompatibles avec le statut de militaire ne pouvant en soi suffire à justifier le retrait définitif d'emploi, puisque la loi permet qu'une autre mesure soit adoptée sur la base de ce même constat et que le ministre n'est pas lié par l'estimation qu'il a faite en renvoyant le dossier à un conseil d'enquête et selon laquelle les faits pouvaient justifier un retrait définitif d'emploi.

Dès lors que l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation, le choix de la mesure doit respecter les exigences d'une motivation formelle et matérielle et respecter le principe de proportionnalité.

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose 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, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, 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. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs, l'autorité administrative n'étant pas tenue d'exposer les raisons qui l'ont amenée à privilégier les motifs qui fondent son acte.

Quant à la motivation d'une sanction disciplinaire, elle ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent mais doit lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur a été donnée et

les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée, sans exiger que l'autorité motive son choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées.

Une motivation spéciale s'impose néanmoins à elle lorsqu'elle ne se rallie pas à la proposition ou à l'avis communiqué par l'organe spécialement institué à cet effet, l'autorité devant ainsi, dans une telle hypothèse, justifier de manière précise les raisons pour lesquelles elle s'écarte de l'avis de cet organe.

Le principe général de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable entre les motifs de fait fondant la décision et son objet. Appliqué en matière disciplinaire, il implique que la sanction infligée soit en rapport raisonnable avec les faits punissables, soit justifiée et ne procède pas d'un quelconque arbitraire. La proportionnalité de la sanction choisie s'apprécie au regard de la gravité des manquements sanctionnés et en tenant compte des circonstances concrètes et individualisées dans lesquelles ils ont été commis. S'agissant de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire de l'autorité, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste.

En l'espèce, force est de constater que les autorités qui ont été amenées à s'exprimer à l'égard des faits ont toutes, à l'exception de l'auteur de l'acte attaqué, estimé qu'ils ne justifiaient pas un retrait définitif d'emploi, même si elles ont toutes considéré que les faits étaient graves et incompatibles avec l'état d'officier supérieur du requérant. Il en résulte une obligation de motivation spéciale particulièrement renforcée de la proportionnalité de la sanction.

Le requérant fait valoir à cet égard que la cour d'appel de Liège a jugé qu'il fallait assortir la peine accessoire d'interdiction des droits énoncées à l'article 31, alinéa 1er, du Code pénal, d'un sursis « en fonction de [ses] excellents états de service […] au sein des forces armées, afin de ne pas provoquer son déclassement professionnel et compte tenu des répercussions majeures – voire disproportionnées – qu'une application effective de cette interdiction entrainerait ». Contrairement à ce qu'indique le requérant, l'autorité de la chose jugée de cet arrêt n'a pas pour conséquence que la partie adverse ne pourrait prononcer la sanction du retrait définitif d'emploi. L'autorité disciplinaire est en effet tenue par la décision du juge pénal en ce qui concerne la constatation de ces faits mais non par l'appréciation portée sur eux. Il appartient à l'autorité disciplinaire d'apprécier discrétionnairement la sanction la plus appropriée qu'il convient d'appliquer à l'auteur de ces faits. Le souci manifesté par le juge répressif de ne pas provoquer le déclassement professionnel de l'intéressé n'interdit pas à l'autorité administrative de considérer

que le lien de confiance qui doit exister entre elle et son agent est irrémédiablement brisé.

L'acte attaqué motive longuement les raisons pour lesquelles « §si d'un point de vue sociétal et criminologique, il est compréhensible que le juge pénal n'ait pas voulu provoquer le déclassement direct [du requérant], il n'en demeure pas moins que la défense, en tant qu'employeur, est amenée à apprécier les faits sous un autre angle », justifiant en substance que les faits sont particulièrement dommageables pour les efforts qu'elle a entrepris pour donner au public une image positive de l'armée en tant qu'environnement de travail où les femmes peuvent s'épanouir au même titre que les hommes. Ces considérations permettent au requérant de comprendre les raisons, pour lesquelles la partie adverse estime pouvoir s'écarter de l'appréciation faite par la cour d'appel.

Le rapport circonstancié du chef de corps du requérant conclut que les faits sont particulièrement graves et incompatibles avec la qualité d'officier supérieur mais estime cependant « que des mesures statutaires trop importantes seraient disproportionnées » en reposant son avis sur les états de services du requérant, les témoignages de soutien de ses collègues, la considération que « les circonstances dans lesquelles les faits se sont passés restent assez floues », « la lourde condamnation pénale déjà infligée et le désir de la cour d'appel de ne pas lui faire subir un déclassement social, familial et professionnel ». À l'égard de ce rapport circonstancié et de l'opinion ainsi émise par le chef de corps, l'acte attaqué fournit également les raisons pour lesquelles il est d'avis qu'ils ne sont pas déterminants, sans que l'appréciation de cet avis et de ces témoignages qui, effectivement, ne porte pas sur les faits eux-mêmes, apparaisse, *prima facie*, manifestement erronée.

S'agissant de l'avis du conseil d'enquête qui, conformément à l'article 57 de la loi, peut proposer une autre mesure que le retrait définitif d'emploi, les raisons pour lesquelles l'auteur de l'acte attaqué s'écarte de cette proposition ne sont pas clairement exposées.

En effet, le conseil d'enquête propose en conclusion de son avis un retrait temporaire d'emploi par mesure disciplinaire pour la durée maximale de trois mois

« […]en prenant en considération les éléments suivants :
(1) Une longue carrière de dévouement au sein de la Défense.
(2) Les sanctions déjà prises et leurs conséquences professionnelles et personnelles.
(3) Les circonstances floues et le caractère isolé des actes posés.
(4) L'absence d'un risque de récidive qui préserve la défense et son personnel.

(5) La mesure proposée est l'avant-dernière dans l'échelle de gravité des sanctions possibles, la dernière étant le retrait définitif d'emploi. Cette dernière mesure serait disproportionnée eu égard aux années de service exemplaires, aux motifs de l'arrêt de la cour d'appel et aux conséquences financières conséquentes pour les membres de sa famille.
(6) dans le cadre de la lutte légitime contre les agressions sexuelles, comme dans d'autres domaines, l'exemplarité de la sanction proposée et la gravité de ses conséquences doivent être en adéquation avec les faits incriminés. Punir avec fermeté et équité pour entre autres préserver l'image interne et externe de la Défense. C'est précisément ce que le [conseil d'enquête] a voulu faire en proposant un RTEMD de durée maximale ».

L'avis du conseil d'enquête prend également en considération le fait que le requérant a bien compris « l'incompatibilité des faits reprochés et le maintien de l'exercice d'une fonction de commandement ou de responsable au sein de la Défense. Le [conseil d'enquête] approuve ce raisonnement et, au cas où [la ministre] suivrait le présent avis, recommande, à l'intéressé de réitérer sa demande de départ à la pension ou d'envisager sa démission d'office ».

Le requérant indique, sans être contredit sur ce point, avoir effectivement réintroduit sa demande de départ anticipé à la pension préalablement à l'adoption de l'acte attaqué.

Certes l'avis du conseil d'enquête n'est lui-même pas exempt d'erreur en droit, que l'acte attaqué se plaît à relever longuement, cet avis indiquant ainsi à tort que la suspension par mesure d'ordre dont le requérant a fait l'objet, « constitue déjà clairement un sanction ». Toutefois, l'acte attaqué n'expose pas, autrement que par des formules qui s'apparentent, *prima facie*, à des clauses de style la raison pour laquelle il écarte la proposition d'appliquer au requérant la sanction maximale immédiatement inférieure à celle prononcée, considérant que le requérant a effectivement introduit une demande de départ anticipé à la pension. Une telle sanction, accompagnée d'un tel départ anticipé, permet en effet, toujours à première vue, de répondre au souhait de la partie adverse que le requérant soit écarté des forces armées, sans que soit pour autant exclue sans justification toute prise en considération de deux éléments incontestés en faveur du requérant, à savoir le caractère totalement isolé des faits et sa carrière exemplaire.

L'acte attaqué, alors qu'il est longuement motivé par ailleurs, se borne, pour écarter la proposition faite par le conseil d'enquête, à indiquer qu' « elle ne [rencontrerait] pas suffisamment l'intérêt et la nécessité de préserver la discipline au sein des Forces armées », « qu'elle ne constitue pas davantage une réponse adéquate à l'ensemble des données en présence » et que « le retrait définitif d'emploi par mesure disciplinaire est la seule permettant de préserver les intérêts de la défense »

Il est utile de rappeler qu'examiner la condition de moyens sérieux consiste, en référé, à décider si au moins un moyen invoqué dans la requête a l'apparence de la recevabilité et du fondement, c'est-à-dire qu'il ébranle la présomption de légalité qui s'attache à l'acte de l'administration.

En conséquence, il y lieu de considérer en l'espèce que le moyen est sérieux en ce qu'il est pris de la violation du principe de proportionnalité en matière disciplinaire et du défaut de motivation suffisante et adéquate du choix de la sanction.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation du principe d'impartialité, de la présomption d'innocence, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe de motivation adéquate, de l'exactitude des motifs, du principe de bonne administration, du principe de proportionnalité, du devoir de minutie, du principe de sécurité juridique, de légitime confiance et du détournement de pouvoir.

Il rappelle la portée du principe d'impartialité. Il soutient que dès l'origine de la procédure, la ministre a clairement établi son intention de faire du requérant un exemple public de sa politique de « tolérance zéro » des comportements déviants. Selon lui, cette déclaration d'intention et la publicité qui en a été faite dans les médias empêche la ministre d'à présent prendre en compte les circonstances atténuantes retenues, notamment, par le conseil d'enquête afin de suggérer une sanction plus modérée à l'encontre du requérant.

Il allègue que la manière dont la ministre s'est exprimée dans la presse ne laisse aucun doute quant au fait que sa décision était prise à son égard dès l'origine et qu'elle n'envisagerait aucunement de prendre en compte les éléments existants à sa décharge, car son dossier allait être utilisé à titre d'exemple. Il invoque à cet égard un article de presse du 28 janvier 2023 dont il estime que le titre le visait sans conteste.

Il indique par ailleurs que l'acte attaqué invoque la médiatisation du dossier pour justifier l'ampleur de la sanction retenue, alors qu'il a fait valoir que cette médiatisation est initiée tant par la victime que par le cabinet de la ministre.

Il observe que l'acte attaqué répond que le requérant ne prouve nullement cette affirmation, alors que, selon lui, l'article de presse est pourtant éloquent et ne permet pas d'arriver à une autre conclusion. Il indique que cet article démontre que la presse était avisée avant lui de la note d'intention de la ministre, confirmant détenir l'information de « source très fiable émanant du cabinet ». Selon lui, cette manière de procéder témoigne de bien peu de respect à son égard et de la volonté de la ministre d'assurer la publicité du dossier.

Il en déduit que l'acte attaqué ne repose donc pas sur une motivation adéquate lorsqu'il insiste sur le fait qu'en tant qu'officier supérieur aviateur, élite et vitrine de la Défense, les faits commis sont particulièrement dommageables aux efforts de la partie adverse de façonner une image moderne de la Défense, dès lors que, selon lui, la presse a pu se saisir du dossier car tant la victime que la ministre en a assuré la médiatisation.

Il en veut pour preuve que dans l'article de presse susmentionné, la ministre a évoqué la procédure en suspension qu'il a introduite selon la procédure d'extrême urgence au Conseil d'État à l'encontre de la mesure le suspendant par mesure d'ordre pour une durée de trois mois, alors que le Conseil d'État avait pourtant fait droit à sa demande de dépersonnaliser cet arrêt afin de ne pas lui assurer de publicité.

Il ajoute que l'acte attaqué pêche également par contradiction dans les motifs et démontre encore le manque d'impartialité de la ministre, ainsi que, par conséquent, son analyse exclusivement à charge du requérant en ce qu'il considère que les faits nuisent à l'image de la Défense notamment en ce que lui-même aurait pris l'initiative de divulguer certains éléments de l'affaire au personnel par un courriel du 27 juin 2022, alors que, selon lui, la diffusion médiatique de l'affaire a été orchestrée par la victime, son entourage ou le cabinet. Selon lui, seule une autorité partiale peut motiver de manière aussi contradictoire une décision.

Il précise à cet égard que son courriel du 27 juin 2022 a été adressé alors que l'arrêt de la cour d'appel était prononcé et devenu définitif et que des articles de presse avaient circulé à ce sujet. Il ajoute qu'il a donc expliqué non pas les faits, mais le fait qu'il devait se retirer car il lui appartenait de leur annoncer l'identité du commandant *ad interim*.

Il allègue que la manière dont son courriel et les témoignages apportés en réponse sont évoqués dans l'acte attaqué démontre que ces pièces n'ont pas été lues avec le sérieux requis et ne peuvent donc que confirmer l'analyse d'une autorité manquant d'impartialité.

Il trouve un autre exemple de la partialité de la ministre dans le fait qu'elle se réfère au rapport circonstancié de son chef de corps quant au caractère grave et incompatible des faits avec la qualité d'officier supérieur mais qu'en ce qui concerne l'avis de ce chef de corps selon lequel des mesures statutaires trop importantes seraient disproportionnées, elle « respecte cet avis personnel » qui n'influence toutefois pas sa volonté de faire comparaitre le requérant devant un conseil d'enquête. Il en va de même selon lui au regard des éléments que la ministre considère comme relevant de l'autorité de la chose jugée.

Enfin il considère également comme preuve de la partialité de la ministre le fait qu'elle veut le voir écarté de la Défense pour l'atteinte à l'image de celle-ci, alors qu'elle refuse sa demande de mise à la pension.

Il conclut que l'ensemble des éléments développés dans le cadre du présent moyen démontre, selon lui, que la ministre entend le punir de manière à en faire un exemple et qu'elle ne présente donc pas l'impartialité requise. Il ajoute également que les éléments susmentionnés traduisent également un détournement de pouvoir, la ministre usant, selon lui, de ses pouvoirs pour atteindre un but autre que celui de l'intérêt général qu'elle doit servir (faire de son dossier un exemple médiatisé plutôt que le sanctionner de manière proportionnée pour les faits commis dans les circonstances précises de l'espèce).

VI.2. Appréciation

Le principe général d'impartialité, qui est d'ordre public, implique que les personnes ou les organes collégiaux appelés à intervenir dans une décision relative à un agent examinent la situation de manière objective, sans préjugés ni idées préconçues. Il s'applique à tout organe de l'administration active, même s'il ne s'agit que d'un organe consultatif chargé d'éclairer l'autorité compétente par un simple avis ou une proposition de décision. Il suffit, pour qu'il soit violé, qu'une apparence de partialité ait pu susciter chez l'agent un doute légitime quant à l'aptitude à aborder sa cause en toute impartialité. Il y a lieu en outre de distinguer l'impartialité subjective, qui s'apprécie au regard du comportement personnel d'un acteur de la procédure administrative et au regard de l'intérêt personnel que ce dernier pourrait avoir quant à l'issue de la procédure, et l'impartialité objective, qui exige que la procédure présente suffisamment de garanties pour exclure des appréhensions légitimes à l'égard de l'autorité elle-même. À cet égard, ce principe ne s'applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active.

En l’espèce, le requérant soutient que la ministre a opéré la médiatisation de l’affaire et avait, dès le début préjugé de la décision finale qu’elle prendrait en vue d’en faire un exemple.

En appui de cette allégation, le requérant produit deux articles de presse, émanant du même journaliste, et datés respectivement du 28 janvier 2023 et du 21 avril 2023.

Le premier de ces articles a pour intitulé « Un colonel risque sa carrière pour attentant à la pudeur sur subalterne ». Il ressort de cet article que la ministre aurait déclaré depuis son entrée en fonction « ne plus laisser de place aux extrémismes, au sexisme ou encore au racisme au sein de l’armée et qu’ “interrogée ce mercredi sur le sujet suite à la révélation de mauvais traitements subis par de jeunes recrues, elle a répété qu’il n’y a plus de place au sein de l’armée ‘pour les personnes qui ont des comportements inadaptés’. ‘Je les ai dans le viseur’, a déclaré la ministre. ‘C’est la tolérance zéro. On met en place des plans d’action et de prévention. Les gens qui commettent ces actes peuvent avoir peur’” ». Si l’article énonce ensuite « qu’un cas se trouve actuellement sur le bureau de Ludivine Dedonder, qui va devoir décider de l’avenir de la carrière d’un colonel qui a été condamné l’an dernier à deux ans de prison avec sursis par la cour d’appel de Liège […] », le lien entre la déclaration de la ministre, qui s’exprime de manière générale sur sa politique visant à mettre fin aux comportements inadaptés à la Défense, et le cas du requérant est le fait du journaliste et on ne saurait en déduire que la ministre aurait ainsi perdu la possibilité de prendre une décision à l’égard du requérant en toute impartialité.

À l’égard de cette affaire, l’article reproduit les propos de la ministre comme suit : « “Dans ce genre de situations, où les faits commis sont graves et incompatibles avec le statut de militaire, une procédure spécifique est lancée afin de prendre une mesure statutaire donnant suite à une condamnation”, détaille Ludivine Dedonder. “Cette procédure implique la comparution de l’intéressé devant un conseil d’enquête, ce qui a d’ores déjà été fait à ma demande. L’avis de ce conseil d’enquête ne sera remis sous peu. Sur cette base, une décision définitive sera prise. Dans l’attente de la finalisation de la procédure, j’ai demandé à ce que l’intéressé soit immédiatement suspendu par mesure d’ordre et n’est plus en service. À chaque fois que j’ai été informée de ce genre de situation, des mesures ont été immédiatement prises. Ce cas en est une illustration” ».

De tels propos constituent la relation objective des faits puisqu’elle avait effectivement demandé la consultation d’un conseil d’enquête et que l’article 57 de la loi du 28 février 2007 indique que « si un militaire s’est rendu coupable de faits

graves incompatibles avec l'état de militaire correspondant à sa catégorie de personnel, il peut être retiré définitivement de son emploi après consultation d'un conseil d'enquête sur la base de l'avis duquel une décision définitive est prise.

L'article n'indique pas que c'est d'initiative que la ministre a évoqué ce cas devant la presse ou si elle a répondu à des questions. Cette dernière hypothèse n'est pas à exclure. Il ressort en effet notamment du compte-rendu d'un débat d'actualité sur le harcèlement sexuel ayant eu lieu le 14 décembre 2022 au sein de la Commission de la Défense national de la Chambre de représentants, que le cas du requérant, bien que son nom ne soit pas cité, était connu et suscitait des interrogations. Un parlementaire l'interroge en effet, notamment, en ces termes : « On parle même d'un agresseur qui pourrait bénéficier d'une promotion malgré sa condamnation à deux ans de prison avec sursis pour agression sexuelle. C'est évidemment inacceptable […] » (Compte-rendu intégral, CRIV 55 COM 944, p.2). La ministre a, notamment, répondu comme suit : « Avant de revenir sur cette approche globale, je tiens à souligner que chaque fois que j'ai été mise au courant d'un acte ou d'un comportement portant atteinte à l'intégrité de tout employé, qu'il soit civil ou militaire, j'ai toujours fait preuve de la plus grande détermination dans la sanction qui s'ensuivait inévitablement. À cet égard, je n'ai jamais fait de compromis, et je ne le ferai certainement pas. Chez moi, c'est tolérance zéro, certainement lorsqu'il s'agit de harcèlement ou de violences sexuelles, dont les femmes sont les principales victimes. […] En tant que ministre et en tant que femme, j'ai été très touchée par le témoignage émouvant de la militaire au cours de l'émission *Terzake*. Avant même cette émission, une procédure disciplinaire avait été engagée en vue de prendre des mesures statutaires. L'intéressé a été suspendu par mesure d'ordre. Au début de la procédure, en décembre 2021, il remplissait encore les conditions pour introduire un dossier de promotion. Lors de la première étape de la procédure de promotion, sa candidature a été considérée comme "non recommandable" ». À nouveau, ces propos ne traduisent pas un parti pris à l'encontre de l'intéressé, la ministre s'exprimant d'une manière générale sur sa volonté de se montrer sévère à l'égard des comportements portant atteinte à l'intégrité des personnes, ce qui n'implique pas nécessairement l'adoption de mesures qui ne seraient pas adaptées à chaque cas particulier. La circonstance que la ministre, à la suite des questions qui lui sont posées, répond en fournissant des informations objectives sur l'état de la procédure qui concerne le requérant ne constitue pas un élément traduisant une apparence de partialité dans son chef.

La circonstance que l'article du 28 janvier fasse également état de l'arrêt du Conseil d'État rejetant la demande du requérant de suspendre en extrême urgence la mesure d'ordre dont il faisait l'objet, alors que cet arrêt était dépersonnalisé à sa demande, ne constitue pas un indice prouvant la volonté ministérielle de médiatiser

l'affaire. La dépersonnalisation n'empêche pas que l'arrêt soit publié dans son intégralité, seule l'identité du requérant n'étant pas révélée, comme du reste elle ne l'est pas davantage par l'article de presse en cause. Celui-ci n'indique pas que c'est la ministre ou son cabinet qui aurait volontairement voulu invoquer cette procédure devant la presse en vue d'assurer sa médiatisation.

Le deuxième article, daté du 21 avril 2023 et ayant pour titre « Ludivine Dedonder licencie un colonel pour attentats à la pudeur », ne constitue pas un élément traduisant un défaut d'impartialité dans le chef de la ministre. Ce titre est du reste contredit par le contenu de l'article qui indique que la ministre a « l'intention de procéder à un retrait définitif d'emploi », ce qui correspond mieux à une relation objective de l'état de la procédure à cette date, l'article 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' prévoyant qu'après l'avis du conseil d'enquête déclarant les faits établis, le ministre doit, préalablement à sa prise de décision, notifier son intention au militaire concerné qui peut faire valoir ses moyens de défense. On peut certes s'étonner de ce que cette information soit dans la presse avant même que le requérant en ait officiellement pris connaissance, mais le journaliste indique dans son article que « *Le Soir [l']a appris de très bonne source* », sans la préciser, et qu'il a ensuite contacté le cabinet de la ministre qui « [a déclaré] "ne pas souhaiter s'exprimer dans un dossier individuel" ». On ne peut donc déduire non plus de cet article que la ministre aurait fait preuve d'un parti pris en voulant donner un impact médiatique à sa future décision.

Il ne ressort donc pas *prima facie* des éléments du dossier que la ministre aurait fait preuve d'un parti pris, en préjugeant de l'affaire avant de prendre connaissance des moyens de défense du requérant ou en voulant médiatiser l'affaire pour faire du cas de ce dernier un exemple de sa politique intransigeante en matière de comportements inadéquats au sein de l'armée.

Il convient en outre de ne pas perdre de vue que la procédure légalement requise requiert que ce soit la ministre qui prenne l'initiative de saisir le conseil d'enquête « s'il estime que les faits commis par le militaire concerné peuvent justifier un retrait définitif d'emploi », que ce soit elle également qui prenne la décision finale après l'avis du conseil d'enquête, lequel a effectivement considéré que les faits étaient établis, graves et incompatibles avec l'état d'officier supérieur du requérant. Le respect de cette procédure et la communication qui en est faite au cours de celle-ci ne peuvent, à défaut d'autre éléments traduisant un parti pris l'égard de l'affaire en particulier, être de nature à créer une apparence de partialité dans le chef de la ministre.

Même si *prima facie* la mesure adoptée *in fine* à l'égard du requérant parait contraire au principe de proportionnalité en matière disciplinaire, ainsi que cela ressort de l'examen du premier moyen, il ne peut en être déduit que la ministre a adopté un comportement permettant de douter de son aptitude à aborder le dossier du requérant en toute impartialité.

Le deuxième moyen n'est pas sérieux.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un troisième moyen de la violation des principes de bonne administration, en particulier du principe général du dépassement du délai raisonnable.

Après avoir exposé la portée du principe général du délai raisonnable en se référant à l'arrêt n° 256.271 du 14 avril 2023, il allègue qu'en l'espèce, rien ne justifie le délai anormalement long mis par la partie adverse pour décider d'adopter la mesure litigieuse, les faits datant du 12 mars 2020 et ayant été presqu'immédiatement rapportés selon lui.

Il en déduit qu'il aura fallu à la partie adverse plus de trois ans à dater de la commission des faits (trois années durant lesquelles il a continué à exercer ses fonctions à la satisfaction de sa hiérarchie) et plus d'un an à dater du prononcé de l'arrêt de la cour d'appel de Liège pour adopter l'acte attaqué.

Il fait valoir qu'il n'a jamais contesté la manière dont les faits se sont déroulés, que l'autorité a donc immédiatement été informée d'indices relatifs à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire, mais n'a fait aucune diligence pour avoir une connaissance suffisante des faits afin d'être en mesure de décider d'entamer ou non une procédure disciplinaire, quitte à annoncer que la procédure disciplinaire était entamée dans l'attente du résultat de la procédure pénale.

Il ajoute que ni lorsque les faits ont été dénoncés, ni lorsque le tribunal de première instance de Liège a été saisi, ni lorsque ledit tribunal a prononcé son jugement déclarant le requérant coupable, la partie adverse n'a estimé utile d'envisager la moindre mesure à l'égard du requérant et qu'il a fallu attendre plus de 6 mois après le prononcé de l'arrêt de la cour d'appel de Liège pour qu'il soit

suspendu par mesure d'ordre de ses fonctions et plus d'un an après le prononcé de cet arrêt pour que la sanction la plus grave dans l'échelle des peines soit adoptée.

Il en conclut que le délai dans lequel l'acte attaqué est adopté est, au vu de la sanction retenue, déraisonnable.

VII.2. Appréciation

En matière disciplinaire, le principe général du délai raisonnable implique notamment que, dès que l'autorité compétente a une connaissance suffisante de faits susceptibles de donner lieu à une sanction, elle a l'obligation d'entamer et de poursuivre la procédure avec célérité, faute de quoi elle perd la possibilité de prononcer toute sanction. Ce principe implique également que lorsque l'autorité est informée d'indices relatifs à des faits potentiellement constitutifs d'infraction disciplinaire, elle fasse diligence pour avoir une connaissance suffisante des faits afin d'être en mesure de décider d'entamer ou non une procédure disciplinaire. En outre, le caractère raisonnable de la durée d'une procédure disciplinaire doit s'apprécier non seulement au regard de la durée totale de celle-ci, mais aussi de la diligence avec laquelle l'autorité l'a menée au cours de ses étapes intermédiaires, suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature et de la complexité de l'affaire, du comportement du requérant et de celui de l'autorité. Il convient de vérifier, à chaque étape de la procédure, si celle-ci n'a pas subi un retard injustifié au regard de ces éléments, de sorte que le respect des délais légaux n'implique pas *ipso facto* celui dudit principe général. La procédure disciplinaire doit être traitée comme une affaire urgente lorsque la proposition de sanction est l'une des plus lourdes prévues par le statut.

Pour apprécier le moment où les informations dont elle dispose sont suffisantes pour engager une procédure disciplinaire et établir un rapport introductif à cette fin, c'est-à-dire le moment où elle peut se faire une idée claire de l'existence et de la gravité des faits et de leur imputation au membre du personnel, l'autorité disciplinaire dispose d'un large pouvoir d'appréciation. À cet égard, le Conseil d'État exerce donc un contrôle marginal et se limite à vérifier si l'autorité disciplinaire est partie de faits exacts, si elle les a appréciés correctement et si elle a pris sa décision dans les limites du raisonnable.

Il résulte du dossier administratif que la direction générale *human ressources* a été informée, à une date inconnue, par les autorités judiciaires de l'arrêt du 31 mai 2022 de la cour d'appel de Liège et qu'elle l'a immédiatement porté, le 8 juin 2022, à la connaissance du chef de corps du requérant. Ce chef de corps, conformément à l'article du 4 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', a initié la procédure le 15 juin 2022 en rédigeant un rapport circonstancié et en convoquant le requérant à comparaître devant lui.

Il ne ressort pas du dossier administratif et il n'est pas établi par le requérant que l'autorité disciplinaire aurait été informée préalablement des faits. De surcroît, contrairement à ce qu'il soutient, le requérant n'a pas toujours reconnu les faits, puisque dans son mémoire adressé à son chef de corps, il affirme encore : « bien sûr, je reconnais depuis le début de m'être mis dans une fâcheuse situation, cependant, je réfute avec force les accusations et maintiens qu'au moment des faits, la plaignante était à l'origine de la situation et consentante ». Dans une affaire où comme en l'espèce, l'appréciation du caractère pénalement répréhensible des faits est particulièrement délicate, il peut être raisonnablement justifié qu'aussi longtemps que la vérité judiciaire n'est pas établie, la partie adverse ne prenne pas l'initiative d'une mesure statutaire en menant sa propre enquête.

Le requérant ne peut davantage reprocher à la partie adverse de ne pas avoir pris de mesure d'ordre avant un délai de 6 mois, l'initiative d'une telle mesure ayant été concomitante à la décision prise par la ministre, lorsqu'elle a été saisie du dossier pour la première fois, de renvoyer l'affaire devant le conseil d'enquête, estimant que les faits commis pouvaient justifier un retrait d'emploi.

Il n'est pas allégué que des étapes de la procédure auraient connu un retard injustifié, le délai inférieur à un an entre le moment où l'arrêt de la cour d'appel a été notifié à la partie adverse et l'acte attaqué n'étant en tout état de cause pas anormalement long, compte tenu des différentes étapes de cette procédure légalement et réglementairement prévues pour garantir, notamment, les droits de la défense.

Le moyen n'est pas sérieux.

VIII. Condition de l'extrême urgence

VIII.1. Thèse des parties

VIII.1.1. La requête

Le requérant fait valoir que l'acte attaqué met définitivement et immédiatement fin à sa carrière et le prive de tout revenu (chômage y compris).

Il soutient que sur le plan matériel, l'exécution de l'acte attaqué le plongera très rapidement lui-même ainsi que les autres membres de son ménage (son épouse et leurs deux fils vivant encore sous leur toit) dans une situation non conforme à la dignité humaine et lui causera sans conteste un préjudice suffisamment grave pour justifier le recours à le procédure de suspension d'extrême urgence, car perdant son emploi par l'effet de la mesure contestée, il se trouve privé, du jour au lendemain, de toute rémunération y afférente, à savoir une rémunération mensuelle nette de 5.639,07 euros.

Selon lui, au vu des circonstances dans lesquelles cette perte d'emploi intervient (notamment au vu de la spécificité de la carrière militaire dans l'aviation et de son âge), il est illusoire de penser qu'il pourrait trouver rapidement un autre emploi (et encore moins un emploi qui lui permettrait d'obtenir une rémunération équivalente à celle dont il bénéficiait en qualité de lieutenant-colonel aviateur).

Il confirme, si nécessaire, qu'il ne bénéficie pas d'autres types de revenus et qu'au vu de la décision attaquée, il ne pourra pas bénéficier d'allocations de chômage à brève ou moyenne échéance et que celles-ci ne permettraient de toute façon pas d'éviter le préjudice encouru.

Il expose que son ménage, composé de lui-même, de son épouse et de leurs deux fils vivant encore sous leur toit, devrait donc vivre avec le seul revenu de l'épouse du requérant (2.995 €) alors que leurs charges mensuelles resteront invariables.

Il indique que celles-ci sont de l'ordre suivant :

- 1.300 € (budget alimentaire pour 4 personnes);
- 887 € (crédit hypothécaire regroupé en 5 crédits) ;
- 254,92 € (emprunt relatif à la voiture) ;
- 243 € (électricité)) ;
- 232 € (mazout) ;
- 66 € (eau, pièce 3) ;
- 100 € (médicaments sur prescription – traitement pour la tension de l'épouse du requérant) ;
- 57,6 € (assurance voiture) ;
- 130,24 € (internet et GSM) ;
- 75 € (assurance incendie) ;
- 165 € (épargne pension) ;
- … (abonnements sportifs des enfants, frais scolaires, frais vétérinaires pour le chien, frais de santé, essence, précompte immobilier, taxes, assurances diverses, mutuelle, assurances solde restant dû, habillement, loisirs…).

Il ajoute que si certes, certaines dépenses pourraient être réduites, d'autres sont irréductibles et que le seul salaire de son épouse ne permettra pas de les assumer.

Il en conclut qu'il est manifeste que le seul revenu de son épouse ne leur permettra pas de vivre dignement et que l'exécution de l'acte attaqué entrainera des conséquences sinon irréversibles, à tout le moins difficilement réversibles, si sa suspension n'est pas sollicitée dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence.

Il rappelle que l'exigence de preuve de sa situation matérielle et financière doit s'apprécier dans le respect de sa vie privée et de manière raisonnable dans le cadre d'une procédure en extrême urgence.

Il soutient qu'aux conséquences financières s'ajoute l'opprobre, le contexte du dossier et sa médiatisation nécessitant une décision rapide qui ne peut attendre l'issue d'une procédure en annulation, ni même en suspension simple.

Il rappelle à cet égard que sa hiérarchie (par opposition à l'autorité disciplinaire), si elle reconnait la gravité des faits, ne souhaite pas son retrait définitif d'emploi.

VIII.1.2. La note d'observations

La partie adverse expose que le requérant part de l'hypothèse qu'il sera privé de toute possibilité d'emploi, plus précisément dans le secteur pour lequel il s'est formé. Elle indique qu'il a notamment bénéficié de formations coûteuses, qui lui ont été offertes par la Défense, qu'il est en possession d'une licence en sciences sociales et militaires pour laquelle il n'a eu aucun frais à réaliser. Elle ajoute qu'il est pilote d'hélicoptère au sein de la Défense et dispose dès lors de nombreux diplômes et brevets dans le domaine de l'aviation qui peuvent faire l'objet d'équivalences en milieu civil, ce « tremplin » vers le monde de l'aviation civile étant utilisé régulièrement par les pilotes militaires.

Selon elle, le principal obstacle pour profiter de cette réinsertion rapide constitue en l'arrêt de la cour d'appel de Liège qui condamne le requérant pour des faits graves, qui relèvent de ses propres décisions et actes.

Sur les conséquences financières, elle juge utile de mentionner qu'un des deux enfants mentionnés à charge du ménage, n'est plus fiscalement à leur charge, qu'il travaille en tant que conseiller immobilier et dispose de revenus propres.

Elle conteste certaines dépenses, estimant qu'un budget alimentaire de 1300 € pour 4 personnes est excessif, un montant de 250 € mensuels par personne étant considéré comme suffisant par le portail de la Région wallonne sur le surendettement et que les échéances des crédits invoqués ne sont pas indiquées.

Elle fait valoir que le préjudice moral invoqué trouve son origine dans la condamnation par la cour d'appel, ainsi qu'éventuellement dans les communications faites par le requérant lui-même à son personnel et à ses collègues. Selon elle, la requête ne contient aucune explication de nature à démontrer en quoi un arrêt d'annulation ou de suspension ordinaire ne pourrait pas utilement réparer ce préjudice.

VIII.2. Appréciation

Selon l'article 17, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué.

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit expliquée de manière incontestable par le requérant dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution de l'acte attaqué avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le requérant fait valoir dans sa requête.

Le recours à la procédure d'extrême urgence, qui réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense et l'instruction de la cause, doit rester

exceptionnel et ne peut être admis qu'à la condition que le requérant ait fait toute diligence pour saisir le Conseil d'État dès que possible. La diligence du requérant et l'imminence du péril sont des conditions pour que l'exécution de l'acte puisse être suspendue selon la procédure d'extrême urgence.

En l'espèce, le retrait définitif de son emploi prive le requérant de son unique revenu professionnel. Il peut être admis que, considérant les charges qu'il a pu contracter sur la base de son revenu, son ménage se retrouvera, à défaut de suspension de l'acte attaqué, très rapidement dans une situation pécuniaire précaire, les revenus de son épouse ne pouvant manifestement pas survenir aux charges incompressibles de celui-ci. À l'audience, le requérant confirme de manière crédible que le salaire de son épouse sera, à défaut de suspension de l'acte attaqué, le seul revenu du ménage, car si un des enfants composant le ménage n'est plus fiscalement à sa charge, il vient seulement de débuter dans la profession d'agent immobilier de telle sorte qu'il ne perçoit pas de revenus lui permettant de contribuer aux charges du ménage.

Au demeurant, en présence de ce type particulier de sanction disciplinaire et eu égard aux conséquences matérielles qui en découlent pour l'intéressé, le Conseil d'État ne peut exiger qu'il dresse un tableau plus complet de sa situation matérielle et financière, ce qui demeure en tout état de cause aléatoire et est de nature à contrevenir au droit au respect de la vie privée du requérant, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment pour les informations relevant des comptes bancaires (CEDH, 22 décembre 2015, *G.S.B. c. Suisse*, n° 28601/11, § 51 ; CEDH, 7 juillet 2015, *M.N. et autres c. Saint-Marin*, n° 28005/12, § 51). Une telle exigence de preuve doit s'apprécier de manière raisonnable, en particulier au vu du délai très court qui est imposé au requérant dans le cadre de la procédure d'extrême urgence.

Si les possibilités de reclassement professionnel ne sont pas exclues, comme le souligne la partie adverse, il n'existe pas d'éléments concrets permettant de considérer qu'un tel reclassement pourrait arriver à brève échéance.

S'agissant du préjudice moral, il est de jurisprudence constante qu'en principe, et sauf circonstances particulières, un tel préjudice résultant d'un acte administratif est adéquatement réparé par un arrêt d'annulation. Le requérant confronté à pareil préjudice pourra, en effet, dans ce cas, démontrer que l'acte dont les motifs auraient eu un caractère infamant n'était pas régulier. Pour qu'une atteinte à la réputation justifie la suspension d'un acte administratif, il est requis que cette atteinte soit irrémédiable par un arrêt d'annulation, ce qui implique qu'elle présente

un certain degré de gravité, qu'elle découle directement de l'acte attaqué ou de ses motifs infamants et que ceux-ci aient reçu une certaine publicité.

En l'espèce, comme l'a jugé l'arrêt n° 255.296 précité, « l'atteinte à l'honneur et la réputation du requérant ne résulte pas de l'acte attaqué mais de sa condamnation par la cour d'appel de Liège, qui le condamne à une peine de deux ans d'emprisonnement avec un sursis de trois ans pour "attentat à la pudeur avec violences ou menaces envers personnes majeures avec circonstances aggravantes " ».

Depuis cet arrêt, il ressort toutefois de l'examen du deuxième moyen que, comme le souligne le requérant, l'affaire a reçu une médiatisation importante et que contrairement à la mesure d'ordre en cause dans l'arrêt n° 255.296, le retrait définitif d'emploi pour un militaire qui a une longue carrière et dont la qualité des états de service est, selon l'acte attaqué, « unanimement reconnue et non contestée par l'autorité disciplinaire », est particulièrement infamant, au point que, dans les circonstances particulières de l'espèce, cet élément contribue également à justifier l'extrême urgence que l'exécution de l'acte attaqué soit suspendue dans l'attente de l'arrêt d'annulation.

La diligence à agir du requérant n'est ni contestée, ni contestable.

L'extrême urgence est établie.

Les conditions requises par l'article 17, § 1er, 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.

IX. Dépersonnalisation

Dans sa requête, la partie requérante sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La suspension de l'exécution de l'arrêté royal n° 4511 du 26 mai 2023 retirant définitivement à XXXX son emploi par mesure disciplinaire est ordonnée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé le 13 juin 2023 par la VIIIe chambre siégeant en référé, composée de :

Luc Detroux,	président de chambre,
Valérie Vanderpère,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Valérie Vanderpère	Luc Detroux