

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 51.526 du 3 février 1995

A.60.169/VI-12.016

En cause : **BRION** Jean-Pierre,
ayant élu domicile chez
Me Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, XI^e CHAMBRE,

Vu la demande introduite le 4 octobre 1994 par Jean-Pierre BRION, qui tend à la suspension de l'exécution de "l'arrêté royal du 12 août 1994 qui a pour objet, d'une part, de mettre fin à la suspension par mesure d'ordre dont il a fait l'objet, et d'autre part, de prononcer le retrait définitif de son emploi par démission d'office à la date du 1er octobre 1994", arrêté qui lui a été notifié le 6 septembre 1994;

Vu la requête introduite simultanément par le même requérant, qui demande l'annulation du même acte;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} DAURMONT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 29 décembre 1994 fixant l'affaire à l'audience du 27 janvier 1995 à 11 heures;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Entendu, en son rapport, M. MESSINNE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M. THIBAUT, capitaine-commandant, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} DAURMONT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le requérant, né le 23 mars 1943, entré à la gendarmerie le 1er juin 1962, nommé au grade de lieutenant-colonel le 26 mars 1987, a été inculpé le 18 février 1989 du chef de détournement, faux et usage de faux, association de malfaiteurs et corruption de fonctionnaire, placé sous mandat d'arrêt le même jour et remis en liberté par la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Bruxelles le 24 mars 1989; qu'il a été condamné le 13 avril 1993 par le tribunal correctionnel de Bruxelles à deux ans d'emprisonnement avec sursis et à mille francs d'amende, du chef de faux en écritures, détournement, corruption de fonctionnaire et travail frauduleux; qu'il a frappé ce jugement d'appel et que la cause est actuellement pendante devant la Cour;

Considérant que le requérant a fait l'objet d'une suspension par mesure d'ordre décidée le 22 janvier 1990 par le ministre de la Défense nationale et prorogée par arrêtés royaux des 25 avril 1990 et 31 juillet 1990; qu'il n'a pas introduit de recours au Conseil d'Etat contre ces arrêtés;

Considérant que, le 6 juillet 1993, après avoir pris connaissance du jugement du tribunal correctionnel et de quelques procès-verbaux du dossier répressif, le colonel KENSIER notifia au requérant son intention de proposer à son égard "la sanction statutaire la plus grave (...) à savoir la démission d'office de son emploi", parce que les faits "sont graves et incompatibles avec l'état de membre du personnel de la gendarmerie" et que "l'ampleur et le caractère répétitif des faits reconnus ou considérés comme établis à ce stade du procès pénal, démontrent dans son chef un manque flagrant de rigueur, de sens des responsabilités et d'intégrité, une volonté délibérée d'abuser à des fins personnelles des procédures logistiques internes, lesquels traduisent une conception totalement inacceptable de la déontologie professionnelle, alors même que sa qualité de membre du personnel de la gendarmerie lui impose précisément et notamment de prévenir, voire de constater pareilles infractions à la loi pénale"; que le requérant déposa entre les mains du colonel KENSIER un mémoire dans lequel il "conteste, le plus formellement, (s')être rendu coupable de faux en écritures et d'usage de faux et conteste, en outre, l'incrimination de corruption et le fait que certains détournements (lui) soient reprochés"; qu'après avoir pris connaissance de ce mémoire et de ses annexes, le colonel KENSIER confirma sa proposition en précisant que celle-ci "est fondée sur une appréciation des manquements déontologiques - distincte par définition de l'appréciation pénale des mêmes faits ou manquements - (qu'il) juge essentiels compte tenu de la matérialité des éléments de fait tels qu'ils ressortent du jugement pénal et des extraits du dossier judiciaire"; qu'après avoir

pris connaissance de cet avis, le 19 août 1993, le requérant remit un nouveau mémoire au colonel KENSIER qui maintint sa proposition le 13 septembre 1993 en vue de saisir le conseil d'enquête;

Considérant que la proposition de cet officier a été confirmée par le lieutenant-général DERIDDER, commandant de la gendarmerie, le 5 octobre 1993 au motif, notamment, que le requérant

" a reconnu, à l'occasion des auditions dont il a fait l'objet lors de l'instruction judiciaire (...) :

- avoir fait procéder par des membres du personnel de la gendarmerie, et ce, sur le compte et au préjudice de l'Etat, à de multiples travaux à des fins exclusivement privées;
- avoir autorisé la réalisation de ces travaux en sachant pertinemment qu'il avait été procédé en ces occurrences au détournement des matériaux appartenant à l'Etat, nécessaires à cette fin";

Considérant qu'après de longs et minutieux débats, auxquels le requérant s'est opposé par cinq mémoires déposés successivement à titre préjudiciel en contestant la régularité, le conseil d'enquête rendit le 28 décembre 1993 l'avis suivant :

" **AVIS MOTIVE DU CONSEIL D'ENQUETE**

a. Après en avoir délibéré et afin de statuer sur le cas, le Conseil a répondu, par vote secret, aux questions suivantes et a constaté que les réponses à ces questions se répartissaient comme établi ci-après :

- **Question 1** : les faits sont-ils établis ?

Réponses

- OUI : CINQ (5) voix
- NON : ZERO (0) voix

- **Question 2** : les faits sont-ils graves ?

Réponses

- OUI : CINQ (5) voix
- NON : ZERO (0) voix

- **Question 3** : les faits sont-ils incompatibles avec l'état de membre du personnel de la Gendarmerie ?

Réponses

- OUI : CINQ (5) voix
- NON : ZERO (0) voix

- **Question 4** : faut-il prononcer la démission d'office ?

Réponses

- OUI : ZERO (0) voix
- NON : CINQ (5) voix

- **Question 5** : faut-il prononcer la mise à la pension en application de l'article 3. A. 2° ou 3. B. a) 1° des lois coordonnées sur les pensions militaires ?

Réponses

- OUI : CINQ (5) voix
- NON : ZERO (0) voix

- b. Considérant que, par majorité absolue des voix, la réponse :

- aux questions N° un, deux, trois et cinq est affirmative;
- à la question N° quatre est négative;

le conseil est d'avis qu'il convient de prononcer la mise à la pension du LtCol BRION

pour les raisons suivantes :

Quant aux faits, le Conseil, suite aux informations résultant des auditions de témoins et du comparant, s'est borné à retenir l'utilisation de biens de l'Etat et l'emploi de main d'oeuvre Gendarmerie pour des travaux privés mais en remarquant que :

- a. les travaux n'ont pas tous été demandés par le LtCol BRION; certains ont été réalisés d'initiative par un artisan et ensuite acceptés tacitement ;
- b. dans un certain nombre de cas, du matériel fourni pour ces travaux provenait apparemment de cadeaux commerciaux ou était destiné à la décharge mais ne représentait pas ou plus réellement un bien de l'Etat.

Quant à la gravité et à l'incompatibilité, le Conseil estime que :

Chacun des faits pris individuellement ne présente pas un caractère de gravité exceptionnelle mais, la répétition en trois ans de faits semblables lui paraît particulièrement grave et incompatible avec l'état d'Officier Supérieur de la Gendarmerie.
La démission d'office de l'intéressé n'a pas été retenue; elle n'a été jugée ni équitable, ni proportionnelle aux fautes commises.

Le Conseil a estimé que le LtCol BRION, compte tenu de la nature des faits reprochés et des conditions de l'affaire, ne peut plus servir à la Gendarmerie";

Considérant que l'acte attaqué s'écarte de cette proposition quant à la peine disciplinaire pour les motifs suivants :

" que l'avis du conseil d'enquête à cet égard, lorsqu'il juge que cette dernière mesure ne serait ni équitable, ni proportionnelle aux fautes commises, ne peut être suivi;

qu'en l'occurrence, il convient en effet de tenir compte de la gravité des faits et du rang de ce membre du personnel, revêtu au demeurant du grade de lieutenant colonel;

que ni la carrière de l'intéressé, ni le fait que d'autres officiers aient commis par le passé des fautes semblables ou encore que le montant du préjudice causé à l'Etat soit relativement peu élevé, ne peuvent être de nature à entraîner de plein droit une atténuation de la mesure prise envers un membre du personnel;

qu'il convient au contraire de prendre en considération la fonction particulière exercée par l'officier supérieur concerné, laquelle comparée aux autres fonctions implique un respect plus strict des règles déontologiques enfreintes;

qu'il appartenait par ailleurs à cet officier supérieur de donner l'exemple et non de tolérer que soient prestées à son profit des activités préjudiciables tant à la collectivité qu'aux membres du personnel ainsi privés des services leurs destinés;

Considérant que les faits ont connu une large publicité qui a nui fortement au bon renom de la gendarmerie et à la confiance que la population porte à ce service de police;

Considérant dès lors que pour les raisons évoquées ci-avant, les faits reprochés au Lieutenant-colonel BRION doivent être sanctionnés sur le plan statutaire par la mesure la plus grave, à savoir la démission d'office";

Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de cet acte sont invoqués et que son exécution risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que la partie adverse fait valoir que cette disposition légale impose au requérant d'"apporter des moyens sérieux, c'est-à-dire des moyens qui, à première vue, en première lecture, semblent recevables et fondés de sorte que l'annulation de l'acte attaqué paraît inéluctable", et que, "en conséquence, le requérant, à peine de voir ses moyens rejetés comme non sérieux, doit dans la formulation de ceux-ci se limiter à l'essentiel, ce qui implique qu'il doit très précisément indiquer quelle règle ou principe de droit il estime violé(s) et, avec la même précision, mentionner en quoi consiste la violation"; qu'elle estime que "dans la présente affaire, il ne peut guère être soutenu que des moyens sérieux dans le sens précité sont invoqués dans la mesure où les premier, deuxième, troisième, quatrième, sixième et septième moyens invoquent à chaque fois entre 6 et 10 corps de règles prétendument violées";

Considérant que, saisi d'une demande de suspension de l'exécution d'un acte administratif, le Conseil d'Etat ne peut l'écarter au seul motif de la prolixité du requérant; que l'exception soulevée par la partie adverse ne peut être accueillie;

Considérant que le requérant prend un premier moyen "de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de la circulaire N° DIS 207 CD 261 du 4 mai 1990, du principe de bonne administration, du principe général d'équitable procédure, du principe garantissant le respect des droits de la défense, du principe exprimé par l'adage

patere legem quam ipse fecisti, du principe selon lequel un acte administratif fût-il irrégulier, pour autant qu'il soit créateur de droit, ne peut être retiré que dans le délai de recours devant le Conseil d'Etat, de l'erreur dans les motifs, de l'absence de motif et de l'excès de pouvoir, en ce que, en son article 1er, l'acte querellé met fin "à la date du 30 septembre 1994, à la suspension par mesure d'ordre dont fait l'objet le Lieutenant colonel de gendarmerie"";

Considérant que la partie de l'acte attaqué dans le premier moyen met fin à une mesure qui était de nature à nuire au requérant; que celui-ci est donc sans intérêt à la critiquer; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation du principe général selon lequel l'autorité disciplinaire doit se prononcer dans un délai raisonnable, du principe de bonne administration, du principe général d'équitable procédure, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs, de l'absence de motifs et de l'excès de pouvoir, en ce que la procédure disciplinaire en cause a été mise en oeuvre le 3 juillet 1993, que le Conseil d'enquête s'est réuni et a statué à la fin du mois de décembre 1993 et qu'il a fallu attendre le 6 septembre 1994 pour que la décision soit notifiée au requérant;

Considérant, d'une part, qu'un délai de treize mois entre le début et la fin de la procédure disciplinaire ne paraît pas manifestement déraisonnable en l'espèce, aucune lenteur excessive ne pouvant être observée entre chacune de ses étapes, et, d'autre part, qu'il paraît admissible à première vue de retenir la thèse de la partie adverse selon laquelle il était opportun d'attendre les propositions des Conseils d'enquête dans des affaires identiques; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen, divisé en deux branches, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, des principes de bonne administration, d'équitable procédure et de respect des droits de la défense, de l'erreur dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'il soutient en substance que le Conseil d'enquête a refusé de faire application du nouveau régime institué par la loi du 24 juillet 1994 modifiant certaines dispositions relatives aux statuts du personnel du cadre actif de la gendarmerie, entrée en vigueur le 1er juillet 1994, et que cette entrée en vigueur tardive "entraîne une différence de traitement entre, d'une part, les agents qui, comme le requérant, ont été soumis à une procédure disciplinaire conduite, tout au moins partiellement, avant (elle), et, d'autre part, ceux qui font l'objet d'une procédure disciplinaire initiée après le 1er juillet 1994", différence de traitement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution; qu'il soutient en outre que le Conseil d'enquête aurait du surseoir à statuer jusqu'à l'entrée en vigueur de ladite loi du 24 juillet 1992;

Considérant, sur les deux branches du moyen, que le Conseil d'enquête a, comme il en avait l'obligation, appliqué les lois en vigueur au moment de sa saisine et du prononcé de son avis, c'est-à-dire les lois du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre opérationnel de la gendarmerie et du 14 janvier 1975 portant le règlement de discipline des forces armées; qu'il ne lui appartenait pas de remettre l'examen de l'affaire pour une raison étrangère à la cause elle-même ou au respect des droits de la défense des parties; que la modification d'un régime disciplinaire ne constitue pas, en soi, une violation des articles 10 et 11 de la Constitution; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, du principe général de bonne administration, du principe du respect des droits de la défense et d'équitable procédure, de l'erreur dans les motifs, de l'absence de motifs et de l'excès de pouvoir, en ce que la décision querellée est fondée sur les débats qui se sont déroulés devant le Conseil d'enquête ainsi que sur l'avis rendu par celui-ci, que "le dossier soumis à ce Conseil a été constitué à partir d'éléments sélectionnés arbitrairement dans le dossier répressif, (...) que nombre de pièces favorables à la thèse du requérant n'ont pas été reprises dans le dossier et, en conséquence, n'ont pas été prise en considération, (...) que de manière étonnante, le dossier soumis au Conseil d'enquête contenait des pièces qui n'ont rien à voir avec les faits qui fondaient l'action disciplinaire", alors que le dossier disciplinaire doit être complet;

Considérant que le commandant de la gendarmerie a renvoyé, le 5 octobre 1993, le requérant devant le Conseil d'enquête pour :

- " - avoir fait procéder par des membres du personnel de la gendarmerie, et ce, sur le compte et au préjudice de l'Etat, à de multiples travaux à des fins exclusivement privées;
- avoir autorisé la réalisation de ces travaux en sachant pertinemment qu'il avait été procédé en ces occurrences au détournement des matériaux appartenant à l'Etat, nécessaires à cette fin";

que le président du Conseil d'enquête, dans l'exposé qu'il a fait à l'audience du 22 décembre 1993, a précisé minutieusement les reproches dont le requérant faisait l'objet dans le cadre de ces faits; que le requérant a admis, devant le Conseil d'enquête, avoir posé des actes qui y correspondent, et qu'il a fourni à cet égard toutes les explications qu'il souhaitait; qu'il a même déclaré le 28 décembre 1993, à la fin des débats : "Je regrette ce qui s'est passé et de me trouver devant vous (...). C'est la

première fois que dans cette affaire j'ai été entendu de façon humaine, sans ressentir une volonté de m'abaisser"; qu'il s'ensuit que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen "de la violation de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales, de la loi du 24 juillet 1992 modifiant certaines dispositions relatives au cadre actif de la gendarmerie et de l'article 27 de l'arrêté royal relatif à l'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 1992 modifiant certaines dispositions relatives au cadre actif de la gendarmerie et modifiant l'arrêté royal du 25 avril 1979 relatif à l'emploi et au retrait d'emploi du personnel du cadre opérationnel de la gendarmerie, en ce que les débats devant le Conseil d'enquête ont eu lieu à huis clos";

Considérant que, d'une part, ni la loi du 24 juillet 1992 ni son arrêté d'exécution n'étaient applicables à la procédure critiquée, comme il a été précisé en réponse au troisième moyen, et que, d'autre part, l'article 6, § 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'applique aux juridictions qui décident soit sur des droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale, mais que la discipline des agents publics est une matière qui n'appartient à aucune de ces catégories; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un sixième moyen de la violation des dispositions et principes visés au quatrième moyen, en ce que l'un des témoins dont il avait sollicité l'audition devant le Conseil d'enquête n'a pas comparu parce qu'il estimait son audition inopportune en raison de sa qualité de directeur supérieur du personnel et que ledit Conseil d'enquête a refusé de convoquer

deux témoins complémentaires dont le requérant demandait, en conséquence, l'audition;

Considérant, d'une part, que le Conseil d'enquête a entendu tous les témoins dont le requérant avait demandé l'audition dans la procédure préalable, à l'exception de celui qui n'a pas comparu et qu'il ne pouvait contraindre à comparaître; que, dans les cas où un témoin cité par l'agent public qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire et régulièrement convoqué, refuse de se présenter, l'agent n'est pas fondé à soutenir que ses droits de défense ont été méconnus;

Considérant, d'autre part, que le requérant a déposé devant le Conseil d'enquête à l'audience du 22 décembre 1993 des conclusions dans lesquelles il demande, "pour pallier l'absence du colonel DUCHATELET", l'audition de huit nouveaux témoins et que le Conseil d'enquête l'a refusée en ces termes : "la convocation des personnes citées par la défense n'est pas estimée utile à ce stade de la procédure"; qu'il résulte des termes mêmes des conclusions du requérant qu'il désirait poser à ces témoins "diverses questions relatives à des cas semblables ou similaires au sien et à la politique disciplinaire suivie" dans ces cas, c'est-à-dire des questions étrangères aux faits qui lui étaient reprochés et à sa situation propre; qu'il s'ensuit que le Conseil d'enquête n'a pas fait usage d'une manière manifestement erronée de son pouvoir d'apprécier l'opportunité d'entendre les témoins dont l'audition était sollicitée par le requérant; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un septième moyen de la violation du principe général d'impartialité, du principe général de bonne administration et d'équitable procédure, de l'erreur dans les motifs, de l'absence de motifs et de l'excès de pouvoir, "en ce que l'ensemble des autorités ayant participé à la présente procédure

disciplinaire sont des organes de l'Etat belge", alors que, première branche, celui-ci s'est constitué partie civile devant les juridictions répressives de sorte qu'il est à la fois juge et partie, et alors que, seconde branche, si la demande d'autorisation de la partie adverse au procureur général près la Cour d'appel de Bruxelles de prendre connaissance du dossier répressif a été faite "en raison de sa qualité de partie civile et non en précisant expressément qu'elle entendait engager des poursuites disciplinaires (...), on constaterait l'existence d'une confusion grave qui trahirait notamment un manque flagrant d'impartialité";

Considérant, sur les deux branches réunies, que la seule circonstance que l'Etat poursuit par les voies légales la réparation du préjudice que lui aurait causé le fait de l'un de ses agents, ne prive pas les autorités disciplinaires de cet agent d'apprécier si ce fait est établi et d'en tirer les conséquences; qu'il en est ainsi quelle que soit la qualité dans laquelle l'Etat a obtenu l'autorisation de prendre connaissance du dossier répressif; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un huitième moyen "de la violation (sic) de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir, en ce que la décision querellée est nettement motivée par le fait que «les faits ont connu une large publicité qui a nui fortement au bon renom de la gendarmerie et à la confiance que la population porte à ce service de police" alors que cet élément est étranger au comportement du requérant lui-même, et un neuvième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir, en ce que la sanction disciplinaire infligée est la plus grave, alors que, première branche "les débats

devant le Conseil d'enquête ont révélé que l'essentiel des faits qui étaient initialement reprochés au requérant n'était pas fondé", que des faits de même nature étaient "extrêmement fréquents" dans la gendarmerie et que ceux qui ont été retenus ne méritaient pas, compte tenu des circonstances, une sanction aussi grave, et alors que, deuxième branche, "la motivation de l'acte querellé ne permet pas de réfuter l'ensemble des arguments qui avait conduit le Conseil d'enquête à renoncer à proposer la sanction la plus grave dans l'échelle des peines";

Considérant, sur les deux moyens réunis, que la motivation de l'acte attaqué ne vise pas seulement la publicité qui a entouré les faits, mais aussi, notamment, la gravité de ceux-ci, le rang du requérant dans la gendarmerie, sa fonction "laquelle, comparée aux autres fonctions, implique un respect plus strict des règles déontologiques enfreintes" et le fait "qu'il appartenait par ailleurs à cet officier supérieur de donner l'exemple et non de tolérer que soient portées à son profit des activités préjudiciables tant à la collectivité qu'aux membres du personnel ainsi privés des services leurs destinés"; qu'ainsi, l'acte attaqué énonce les raisons pour lesquelles il s'écarte de la proposition du Conseil d'enquête et qu'il n'apparaît pas, en l'état, que son appréciation des faits et de la sanction disciplinaire à y réserver serait manifestement déraisonnable; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que fait défaut l'une des deux conditions requises par l'article 17 , § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée,

D E C I D E :

Article unique.

La demande de suspension est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique
de la XI^e chambre, le trois février 1900 nonante-cinq par :

M. GEUS,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} THOMAS,	conseiller d'Etat,
M. MESSINNE,	conseiller d'Etat,
M ^{me} NOTEBAERT,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Ch. NOTEBAERT.

J.-Cl. GEUS.