

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 74.508 du 24 juin 1998

A.60.169/VIII-689
(anciennement VI-12.016)

En cause : **BRION** Jean-Pierre,
ayant élu domicile chez
Me Marc UYTENDAELE, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 octobre 1994 par Jean-Pierre BRION, qui demande l'annulation 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 1^{er} octobre 1994", arrêté qui lui a été notifié le 6 septembre 1994;

Vu l'arrêt n° 51.526 du 3 février 1995 rejetant la demande suspension;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. HERBIGNAT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 24 décembre 1997 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 24 mars 1998, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 5 juin 1998;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour le requérant, et M. LACASSE, lieutenant-juriste, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. HERBIGNAT, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 51.526 du 3 février 1995; qu'il y a lieu de compléter et préciser cet exposé par les éléments suivants :

* La proposition de saisine du conseil d'enquête, faite par le colonel KENSIER, en vue d'un retrait définitif d'emploi par démission d'office constate, sur base "de l'examen des attendus du jugement (...) ainsi que du dossier judiciaire (...) que le LtCol BRION ne conteste pas les préventions de faux en écritures, détournements et travail frauduleux et que le tribunal a considéré la prévention de corruption comme étant établie sur base de l'instruction de la cause", estime "après examen approfondi des éléments de fait tels qu'ils ressortent du dossier pénal (...) que les faits

commis par le LtCol BRION sont graves et incompatibles avec l'état de membre du personnel de la gendarmerie" et relève "que ces faits ont gravement terni le prestige et l'image de marque de la gendarmerie; en ordre principal par la publicité particulièrement négative accordée par la presse à cette affaire (...)".

* Le lieutenant général DERIDDER a fait sienne la proposition du colonel KENSIER en constatant, quant à lui, "que le LtCol BRION a reconnu, à l'occasion des auditions dont il a fait l'objet lors de l'instruction judiciaire visée supra 1 :

- avoir fait procéder par des membres du personnel de la Gd, 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".

Le Conseil d'enquête ainsi saisi a émis l'avis qu'il convenait de prononcer la mise à la pension du requérant et ce "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 des 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";

Le conseil d'enquête a émis, à l'unanimité, l'avis qu'il y avait lieu de "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".

* Dans le rapport au Roi qui précède l'acte attaqué, le Ministre de l'Intérieur estime, comme le conseil d'enquête, que le requérant "doit faire l'objet d'une mesure statutaire visant au retrait définitif de son emploi au sein du corps opérationnel de la gendarmerie" mais ajoute ce qui suit :

" Je ne puis partager la motivation du conseil d'enquête en ce qu'il propose de mettre cet officier à la pension.

En effet, je suis d'avis que les principes d'équité et de proportionnalité auxquels fait référence le conseil d'enquête ne peuvent être pris en considération dans l'examen des faits reprochés et reconnus par l'officier en cause.

En l'occurrence, j'estime que l'ampleur des faits ainsi que leur étalement dans le temps, démontrent dans son chef une absence flagrante et totalement inacceptable de rigueur professionnelle ainsi qu'une volonté délibérée d'abuser des prérogatives liées à son rang d'officier, dans des proportions telles que la sanction statutaire la plus grave s'impose".

* Après avoir visé le rapport motivé du Ministre de l'Intérieur et rappelé le contenu de l'avis du conseil d'enquête, l'acte attaqué énonce ce qui suit :

" que le conseil d'enquête s'est toutefois prononcé pour que le retrait définitif d'emploi intervienne par mise à la pension et non par démission d'office;

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 que le requérant prend un moyen, le huitième de la requête, "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 qu'il s'agit d'un élément extrinsèque, étranger au comportement du requérant et qu'une sanction disciplinaire ne peut être prise qu'en raison du comportement de l'agent;

Considérant que la partie adverse répond en substance que la mention de la publicité qui a entouré les faits et de l'atteinte au renom de la gendarmerie n'est qu'un des huit éléments retenus pour motiver la sanction infligée et que rien ne permet d'affirmer que "cette considération relative à la publicité soit effectivement l'élément majeur de la motivation de la sanction la plus grave"; qu'elle voit une contradiction entre ce moyen et celui qui incrimine l'absence de publicité des audiences du conseil d'enquête; que, selon elle, la publicité des faits et l'atteinte au bon renom de la gendarmerie ne sont pas des éléments étrangers au requérant, puisqu'ils ont été suscités par son comportement; qu'elle se réfère à la jurisprudence selon laquelle l'ébranlement de la confiance légitime du public constitue une circonstance aggravante;

Considérant que le requérant réplique qu'"une sanction disciplinaire doit être liée au comportement de l'agent, et non à la manière dont il a été perçu dans l'opinion publique", "qu'en cas de pluralité de motifs - les uns licites, les autres illicites - il doit ressortir de l'acte, du dossier, ou éventuellement de l'instruction, que les motifs erronés étaient surabondants"; qu'il déduit du préambule de l'acte attaqué que la publicité donnée à l'affaire constitue un élément ayant déterminé la partie adverse à s'écarter de l'avis du conseil d'enquête et soutient qu'"il ne résulte pas de ce préambule qu'il existerait une hiérarchie dans les motifs qui y sont invoqués" et que l'on aperçoit en outre mal "comment la partie adverse pourrait démontrer qu'elle se serait également écartée de l'avis du conseil d'enquête si elle n'avait pas pris en considération cet élément";

Considérant que le requérant prend 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"; qu'il souligne que la sanction qui lui a été infligée est la plus grave; qu'il expose, dans une première branche, que les débats devant le conseil d'enquête ont démontré que tous les faits initialement reprochés n'étaient pas fondés, que des faits de même nature étaient courants à la gendarmerie sans pour autant être sanctionnés, qu'il y avait lieu de tenir compte de sa situation familiale et que, d'ailleurs, le conseil d'enquête lui-même a estimé que la démission d'office n'était ni équitable, ni proportionnée, de sorte que le principe de proportionnalité a été méconnu; qu'il fait valoir, dans une seconde branche, que la motivation de l'acte attaqué ne réfute pas l'ensemble des arguments qui ont conduit le conseil d'enquête à préconiser une sanction moins lourde, ce qui, selon le requérant, démontre l'insuffisance de motivation de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse répond, à propos de la première branche, que la saisine du conseil d'enquête a été limitée aux éléments reconnus par le requérant et que le conseil composé de pairs du requérant, a considéré à l'unanimité que ces faits étaient établis; qu'elle soutient qu'un "amalgame douteux" est opéré entre des faits punissables pénalement et des pratiques admises par un règlement interne n'ayant pas la portée que lui donne le requérant; qu'elle expose que le requérant ne démontre pas que des sanctions "incomparablement plus légères" auraient été infligées pour des faits "autrement plus graves" commis par d'autres membres du personnel de la gendarmerie et que, plutôt que de se référer à des précédents, il y a lieu de relever que le conseil d'enquête a constaté à l'unanimité la gravité des faits reprochés au requérant; qu'elle ajoute "qu'il n'est pas nécessaire qu'un précédent existe pour sanctionner même lourdement un fonctionnaire indélicat et poursuivi pénalement" et que la démission d'office est loin d'être exceptionnelle pour les titulaires de postes à responsabilité élevée; qu'elle souligne que, si les circonstances atténuantes admises par

le conseil d'enquête n'ont pas été retenues, l'acte attaqué et le rapport au Roi qui le précède indiquent pourquoi celles-ci ne l'ont pas été; qu'elle développe longuement, jurisprudence à l'appui, les raisons pour lesquelles il ne saurait être question, en l'espèce, d'erreur manifeste d'appréciation, en mettant l'accent sur l'avis du conseil d'enquête qui, à l'unanimité, a déclaré "les faits établis, graves et incompatibles avec l'état de membre du personnel de la gendarmerie", sur la faible différence entre la sanction préconisée par le conseil d'enquête et celle effectivement infligée et sur la motivation de l'arrêt de la Cour d'appel qui a refusé au requérant le bénéfice de la suspension du prononcé; qu'elle rappelle le caractère marginal du contrôle du Conseil d'Etat en la matière; qu'en ce qui concerne la seconde branche du moyen, elle soutient, d'une part, qu'elle n'avait pas à rencontrer et réfuter tous les arguments et, d'autre part, que tant l'acte attaqué que le rapport au Roi qui le précède ont exposé de manière concrète et détaillée les raisons "pour lesquelles la clémence proposée par le conseil d'enquête ne pouvait être suivie";

Considérant que le requérant réplique en substance qu'il n'a pas reconnu l'ensemble des faits pour lesquels le conseil d'enquête a été saisi; qu'il insiste encore sur le caractère constant des pratiques qui, à l'époque, étaient tolérées et estime que les exemples de sanctions cités par la partie adverse sont dépourvus de pertinence parce qu'ils se rapportent à des faits récents; qu'il soutient que le caractère spécifique des services de la gendarmerie ne suffit pas à justifier la sanction la plus forte et que la référence à l'avis unanime du conseil d'enquête n'est pas pertinente puisque celui-ci a estimé que les faits pris individuellement n'étaient pas d'une gravité exceptionnelle et que la démission d'office n'était ni équitable, ni proportionnée;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que l'acte attaqué inflige au requérant la sanction disciplinaire la plus grave, à savoir la démission d'office qui a pour effet non seulement de rompre le lien avec la gendarmerie, mais encore de priver celui qui en est l'objet - en l'occurrence un membre du personnel ayant servi à la gendarmerie pendant vingt-sept ans sans autres antécédents disciplinaires - du bénéfice d'une pension; que compte tenu de la gravité de ses conséquences, la motivation de pareil acte doit en faire ressortir, sans aucune ambiguïté, les motifs déterminants;

Considérant que l'analyse de la motivation de l'acte attaqué doit se faire à la lumière de l'ensemble du dossier et, plus particulièrement, des propositions, décisions, avis et rapport qui l'ont précédé;

Considérant qu'après avoir relevé "que devant le conseil d'enquête, l'officier en cause a reconnu avoir indûment et en toute connaissance de cause, bénéficié personnellement et à charge de l'Etat, de services rendus par les membres du casernement de la gendarmerie (...)", l'acte attaqué retient que le conseil d'enquête a estimé, à l'unanimité, que les faits dont il avait été saisi étaient établis, sans préciser la nuance apportée par ledit conseil, à savoir que celui-ci "s'est borné à retenir l'utilisation des biens de l'Etat et l'emploi de main-d'oeuvre gendarmerie pour des travaux privés" et sans reproduire les remarques du conseil à propos de ces travaux; que, si le requérant a reconnu les faits tenus pour établis par le conseil d'enquête, il ne ressort pas de l'avis de ce dernier qu'il aurait reconnu avoir agi "indûment et en toute connaissance de cause"; que la reconnaissance de faits matériels ne signifie pas que celui qui les a commis reconnaît l'avoir fait "indûment et en toute connaissance de cause"; qu'en tenant pour établie une reconnaissance qu'il déduit de la procédure devant le conseil d'enquête mais qui ne résulte pas de l'avis de ce

conseil, l'acte attaqué révèle une ambiguïté quant aux faits effectivement tenus pour établis et à leur qualification;

Considérant qu'il est constant que, contrairement au conseil d'enquête, l'acte attaqué a retenu la publicité donnée aux faits parmi les motifs qui ont fondé la sanction en considérant qu'elle "a nui fortement au bon renom de la gendarmerie et à la confiance que la population porte à ce service de police"; qu'il résulte de la comparaison de l'avis du conseil d'enquête et de l'acte attaqué que l'un et l'autre ont considéré les faits comme graves et incompatibles avec l'état d'officier supérieur de gendarmerie; qu'en mettant l'accent sur la fonction exercée et sur l'exemple que doit donner un officier supérieur, l'acte attaqué ne diffère pas substantiellement de l'avis précité, mais précise l'incompatibilité retenue par celui-ci; que, dès lors, la publicité retenue par l'acte attaqué doit être considérée comme un élément ayant déterminé la gravité de la sanction; que le retentissement médiatique que peuvent connaître des faits n'existerait pas en l'absence de ces faits et que, dans cette mesure, il existe un lien entre l'auteur des faits et la publicité qui y est donnée; que la publicité n'est pas, pour autant, un élément du comportement de l'intéressé qui, souvent, en pâtit plus qu'il n'en tire avantage; qu'il s'impose, lorsque la publicité donnée à une affaire est prise en considération pour déterminer le taux d'une sanction, de démontrer, et pas seulement d'affirmer, que cette publicité a effectivement nui au bon renom du corps auquel appartient la personne poursuivie et que cette atteinte trouve sa seule cause dans le comportement, rendu public, de cette personne; qu'en l'espèce, l'acte attaqué se contente d'une affirmation et ne tient aucun compte de ce que le nom du requérant n'est pas le seul cité dans les articles de presse produits, ni même le nom principalement cité et que, par conséquent, il n'existe aucune certitude sur le point de savoir s'il existe un lien de cause à

effet entre le comportement du requérant et la circonstance que la presse en a fait état; qu'il est au demeurant contradictoire de retenir la publicité comme un élément déterminant du taux de la sanction alors que le requérant a été maintenu plusieurs mois en fonction après que le mandat d'arrêt qui lui avait été décerné - en même temps qu'à d'autres - ait également fait l'objet de commentaires dans la presse;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la motivation de l'acte attaqué est viciée sur deux points qui ont eu une incidence sur la détermination de la gravité de la sanction; qu'en raison de ces vices, il n'est pas certain que toute autorité disciplinaire ayant à se prononcer sur des faits de même nature aurait opté pour la sanction la plus grave alors qu'elle disposait d'une autre mesure statutaire lui permettant d'écarter l'intéressé de la gendarmerie; que les deux moyens sont fondés; qu'il y a lieu d'annuler l'article 2 de l'acte attaqué; qu'il n'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, n'entraîneraient pas une annulation plus étendue;

Considérant qu'en raison de l'annulation de l'article 2 de l'acte attaqué, le requérant n'a pas intérêt à postuler l'annulation de l'article 1^{er} qui met fin à la suspension par mesure d'ordre dont il a fait l'objet,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'article 2 de l'arrêté royal du 12 août 1994 par lequel le retrait définitif de l'emploi par démission d'office est prononcé à l'encontre de l'officier supérieur de gendarmerie Jean-Pierre BRION à la date du 1^{er} octobre 1994.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs,
sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique,
le vingt-quatre juin 1900 nonante-huit par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.