

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 76.089 du 2 octobre 1998

A.60.210/VIII-804
(anciennement VI-12.020)

En cause : **GEORGE** Michel,
ayant élu domicile chez
Me Michel HUBERT, avocat,
place des Résistants 3
6230 Viesville,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 octobre 1994 par Michel GEORGE, qui demande l'annulation de l'arrêté royal du 12 août 1994 prononçant le retrait définitif de son emploi par démission d'office à la date du 1^{er} octobre 1994;

Vu l'arrêt n° 51.525 du 3 février 1995 rejetant la demande de 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 9 mars 1998 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 22 juin 1998 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 4 septembre 1998;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me HUBERT, 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 le requérant, né le 22 juillet 1951, entré à la gendarmerie le 1er septembre 1971, nommé au grade de capitaine-commandant le 26 septembre 1987, a été inculpé le 18 février 1989 du chef de détournement, faux et usage de faux et association de malfaiteurs, placé sous mandat d'arrêt le même jour et libéré 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 pour la durée de cette peine qui excède la détention préventive, et à mille francs d'amende, du chef de faux en écriture, usage de faux en écritures, détournements, corruption de fonctionnaires et travail frauduleux; qu'il a frappé ce jugement d'appel; que par un arrêt du 31 mars 1995, la Cour d'appel de Bruxelles a condamné le requérant à dix-huit mois d'emprisonnement avec sursis et à une amende de mille francs pour les incriminations déclarées établies par le tribunal correctionnel;

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 prolongée par arrêtés royaux des 25 avril 1990 et 31 juillet 1990; que ces trois décisions ont été annulées par l'arrêt n° 39.016 du 17 mars 1992;

Considérant que, le 23 juillet 1993, après avoir pris connaissance de quelques procès-verbaux du dossier répressif, le lieutenant-colonel STEVENS, commandant de la région Brabant de la gendarmerie, notifia au requérant son intention de proposer "la saisine d'un conseil d'enquête visant au retrait définitif d'emploi par démission d'office", parce qu'il lui paraissait établi, par les aveux du requérant recueillis au cours de l'instruction pénale, que celui-ci avait utilisé à des fins privées et à de multiples reprises des membres du personnel, du matériel et des matériaux de la gendarmerie pour des travaux effectués chez lui ou pour lui, avait commis des négligences graves dans l'exercice de ses fonctions "rendant ainsi possibles les abus de toutes sortes relevés dans le fonctionnement de son service", et des "malversations en rapport direct avec l'exercice de sa fonction", et avait fait établir "des factures avec libellés mensongers dans le cadre de la tentative d'acquisition par le casernement d'une machine à fabriquer des clés"; que le lieutenant-colonel STEVENS ajoutait dans ce document "que ces faits délictueux se sont étalés sur une période de plus de trois ans et qu'il n'y a été mis fin que par une enquête interne", "que l'intéressé n'a rien fait pour remédier lui-même à la situation existant au sein du service dont il avait la charge, que du contraire" et "qu'il a profité tant et plus du système mis en place par ses collaborateurs, se retrouvant ainsi pieds et poings liés"; que le requérant déposa entre les mains de cet officier, le 5 août 1993, un mémoire dans lequel il conteste certains des faits qui lui sont imputés, reproche aux procès-verbaux "sur lesquels se fondent la relation des faits et les éléments retenus à

(sa) charge dans la proposition de (son) chef de corps" de ressembler "plus à des réquisitoires accusateurs, sans nuance, qu'à une description objective et nuancée des faits", et fait valoir que des comportements similaires au sein de la gendarmerie à la même époque, c'est-à-dire de 1987 à 1989, "ont donné lieu à des mesures différentes d'un point de vue judiciaire : non-lieu pour prescription, transaction, non-lieu d'opportunité, et ce tant pour des personnes en service que pour des personnes n'étant plus en service"; qu'à ce mémoire était annexé un document rédigé par le requérant et intitulé "Eléments fondant l'argumentation présentée devant le conseil d'enquête" d'où il résulte qu'il ne contestait pas avoir utilisé à des fins privées des membres du personnel de la gendarmerie, ni avoir utilisé aux mêmes fins du matériel et des matériaux appartenant à la gendarmerie, ni avoir fait établir des factures aux libellés mensongers; qu'après avoir pris connaissance de ce mémoire et de son annexe, le lieutenant-colonel STEVENS confirma sa proposition qui fut à son tour confirmée par le colonel VANLAEKE, puis transmise au Conseil d'enquête;

Considérant qu'après de longs et minutieux débats, le Conseil d'enquête rendit le 11 janvier 1994 l'avis suivant:

" AVIS MOTIVES DU CONSEIL D'ENQUETE

- a. A 1340 Hr, 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 ?

REPONSES

- OUI : CINQ voix
- NON : ZERO voix

- QUESTION 2

Les faits sont-ils graves ?

REPONSES

- OUI : CINQ voix
- NON : ZERO voix

- QUESTION 3

Les faits sont-ils incompatibles avec l'état de membre du personnel de la Gendarmerie ?

REPONSES

- OUI : QUATRE voix
- NON : UNE voix

- QUESTION 4

Faut-il prononcer la démission d'office ?

REPONSES

- OUI : ZERO voix
- NON : CINQ voix

- QUESTION 5

Faut-il prononcer la mise à la pension en application de l'article 3, A, 2° des lois coordonnées sur les pensions militaires ?

REPONSES

- OUI : TROIS voix
- NON : DEUX voix

Compte tenu du résultat obtenu à la question 5, la question 6 N'est PAS posée.

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

- aux questions N° 1, 2, 3 et 5 est OUI
- à la question N° 4 est NON;

Le Conseil est d'avis qu'il convient de prononcer la mise à la pension en application de l'article 3, A, 2° des lois coordonnées sur les pensions militaires, pour les raisons suivantes : la majorité considère que les faits reprochés au Cdt GEORGE sont établis, graves et incompatibles avec l'état de membre du personnel de la Gendarmerie.

Compte tenu des principes d'équité, de proportionnalité et de saine justice, le Conseil, à l'unanimité N'estime PAS devoir proposer la démission d'office de l'intéressé.

L'ensemble des éléments qui apparaissent à travers le présent Conseil d'Enquête (contexte, gravité, circonstances, périodes des faits, personnalité) amène la majorité à proposer qu'une mesure de mise à la pension soit prononcée à l'égard du Cdt GEORGE";

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

" que l'avis du conseil à cet égard ne peut toutefois être suivi compte tenu d'une part, de la gravité des faits et d'autre part, tant du rang de ce membre du personnel, revêtu au demeurant du grade de capitaine-commandant, que de la fonction de chef de service qu'il exerçait au moment des faits;

que les règles déontologiques enfreintes devaient, compte tenu de sa fonction, s'imposer à l'officier en cause avec encore plus d'acuité que pour tout autre gendarme;

qu'il appartenait par ailleurs à l'officier en cause de donner l'exemple et de plus, de rechercher et s'il échet, de réprimer tout abus commis par les membres du personnel placés sous ses ordres, tant à leur profit qu'à celui de tiers, et non de permettre la continuation d'activités préjudiciables tant à la collectivité qu'aux membres du personnel ainsi privés des services leur 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 que la manière habituelle de servir d'un membre du personnel ne peut être de nature à entraîner de plein droit une atténuation de la mesure prise envers celui-ci;

que de plus, et comme à la Fonction publique, la grande majorité des membres du personnel de la gendarmerie appréciés par leurs chefs, voient leurs capacités professionnelles, leurs qualités personnelles et leurs prestations ou potentiel reconnus comme conformes au niveau atteint par la majorité des collègues du même grade, voire comme dépassant ce niveau;

qu'à cet égard, il convient de relever, comme l'a fait le juge répressif en première instance, que l'officier en cause a joué un rôle clé dans les malversations commises;

Considérant dès lors que pour les raisons évoquées ci-avant, les malversations commises par le Capitaine-commandant GEORGE doivent être sanctionnées sur le plan statutaire par la mesure la plus grave, à savoir la démission d'office de l'emploi";

Considérant que le requérant prend notamment un moyen, le neuvième de la requête, "de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur dans les motifs et de l'excès de pouvoir", libellé comme suit :

" 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 là d'un élément qui est totalement étranger au requérant et qui, de surcroît, lui a porté autant préjudice qu'à la Gendarmerie elle-même;

Qu'une sanction disciplinaire est prise en raison du comportement de l'agent et ne peut être influencée par des éléments extrinsèques à celui-ci;

Que l'acte querellé révèle que l'impact médiatique de l'affaire dans laquelle était impliqué le requérant est un des motifs déterminants justifiant le fait que la sanction la plus grave a été prise à son encontre;

Que cet argument avait d'ailleurs déjà été avancé pour justifier la mesure de suspension préventive dont il a fait l'objet;

Qu'en tout état de cause une sanction disciplinaire doit être liée au comportement personnel de l'agent et non à la manière dont il a été perçu par l'opinion publique;

Qu'en conséquence, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en se fondant sur cet argument pour justifier une sanction aussi sévère;

En ce que la décision querellée est fondée sur la perception par le Conseil d'enquête de la gravité des faits commis, perception induite d'un amalgame vague et mal circonscrit de ces mêmes faits (voir supra cinquième moyen), et non sur les faits évoqués dans la saisine;

Alors qu'il appartenait au Conseil de se prononcer sans ambiguïté sur des faits clairement délimités à propos

desquels le requérant n'a pas eu l'occasion de se défendre en connaissance de cause;

En ce que la décision querellée est motivée par la violation de règles déontologiques dont le contenu concret est en pleine mutation depuis 1990, et plus particulièrement depuis que l'actuel Commandant de la Gendarmerie a pris ses fonctions;

Alors que pour évaluer la gravité des faits et leur compatibilité avec l'état de membre du personnel de la Gendarmerie, le Conseil d'enquête, comme il y fut à plusieurs reprises invité, se devait de prendre en considération les normes, les exceptions et les tolérances à ces normes appliquées au moment des faits et non les exceptions et les tolérances - s'il y en a - telles que le Commandant actuel les a précisées, redéfinies et reformulées;

Que la décision querellée viole en conséquence les principes visés au moyen";

Considérant que le requérant prend un dixième 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'en substance, le requérant soutient que la sanction prononcée est disproportionnée;

Considérant que la partie adverse répond, quant à la première branche du neuvième moyen, que la publicité ayant entouré les faits et l'atteinte au renom de la gendarmerie est un des huit éléments retenus pour motiver la sanction prise et que rien ne permet d'affirmer qu'il ait déterminé le choix de la sanction la plus grave; qu'elle qualifie d'incohérente l'attitude du requérant qui a critiqué l'absence de publicité des audiences du conseil d'enquête; qu'enfin, elle estime que la publicité donnée aux faits reprochés n'est pas étrangère au requérant puisque ce sont ses actes qui ont été à son origine et à l'atteinte au renom du corps auquel il appartenait; qu'elle fait valoir, quant à la deuxième branche du moyen, que le conseil d'enquête n'a examiné que les faits de travail frauduleux et de détournements; qu'elle fait

observer que même si des tolérances ont existé, le requérant a été bien au-delà de celles-ci et passe sous silence les normes déontologiques qui lui étaient connues et qui portent sur les préventions retenues à sa charge par les décisions répressives; qu'en ce qui concerne le dixième moyen, la partie adverse souligne que le requérant ne démontre pas que des sanctions incomparablement plus légères auraient été prononcées pour des faits plus graves, et que le conseil d'enquête a constaté à l'unanimité la gravité des faits reprochés; qu'elle ajoute que l'acte attaqué et le rapport au Roi indiquent les raisons pour lesquelles les circonstances atténuantes admises par le conseil d'enquête n'ont pas été retenues;

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-trois 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'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 ceux-ci 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 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 - a 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 un point qui a eu une incidence sur la détermination de la gravité de

la sanction; qu'en raison de ce vice, 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'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,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé 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 Michel GEORGE à la date du 1^{er} octobre 1994.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

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 deux octobre 1900 nonante-huit par :

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

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.