CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 79.762 du 2 avril 1999

A.81.886/VIII-1187

En cause : **MICHAUX** René,

ayant élu domicile chez
Me Dominique DELANGRE et
Me Jean-Philippe RIVIERE, avocats,
rue César Depretz 26
7860 Lessines,

contre :

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

ayant élu domicile chez
Me Michel MAHIEU, avocat,
avenue Louise 523
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 11 janvier 1999 par René MICHAUX, qui tend à la suspension de l'exécution de la décision du 9 novembre 1998 du Ministre de l'Intérieur de lui infliger une rétrogradation disciplinaire impliquant une perte d'ancienneté de trois ans;

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

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

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

Vu l'ordonnance du 25 février 1999 fixant l'affaire à l'audience du 17 mars 1999;

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

Entendu, en son rapport, M^me^ DAURMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me DELANGRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me MAHIEU, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, 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 de la cause sont les suivants :

Le requérant, qui est entré à la gendarmerie en 1973, est maréchal des logis-chef à la BSR (Brigade de surveillance et de recherche) de Bruxelles depuis le 28 janvier 1997.

Le 14 avril 1997, la commission d'enquête parlementaire "DUTROUX-NIHOUL" dépose un rapport dans lequel des "manquements individuels" à charge, notamment, du requérant sont relevés. La non-rédaction de procès-verbaux et des négligences commises lors des perquisitions des 13 et 19 décembre 1995 lui sont reprochées. Le requérant a été entendu sous serment par cette commission.

Le 24 juillet 1997, se fondant sur le rapport de la commission d'enquête parlementaire et sur les témoignages des gendarmes devant cette commission, le Ministre de l'Intérieur invite le commandant de la gendarmerie à faire procéder à une enquête préalable concernant notamment le requérant.

Après avoir entendu le requérant et son défenseur, l'enquêteur préalable dépose son rapport le 7 octobre 1997.

Celui-ci est divisé en trois points : la description de la mission, le déroulement de l'enquête préalable et le rapport. Ce troisième point contient notamment les remarques introductives suivantes :

" Pour l'appréciation de l'existence des faits, nous sommes partis de la description qu'a faite la CEP (Commission d'enquête parlementaire) du manquement prétendu.

Pour l'appréciation de la qualification susvisée, nous avons tenu compte des considérations suivantes :

1° nous avons essayé, avec le maximum d'efforts, de nous replacer au moment des faits, de manière à ce que la lecture que nous avons faite de ce qui s'est passé puisse avoir lieu à la lumière des circonstances de l'époque ainsi que de la connaissance et des possibilités dont disposaient les intéressés à ce moment. Dans le même ordre d'idées, nous n'avons eu égard qu'aux faits et non aux simples impressions.

Cette préoccupation se retrouve également toute entière dans les recommandations des rédacteurs du rapport du Comité P (...)
(...)

2° nous avons toujours tenu compte du cadre légal (s.l.) au sein duquel se situaient à l'époque les interventions du membre du personnel concerné. Il va en effet de soi qu'un comportement d'un membre du personnel doit être qualifié de manquement dans la mesure où il constitue une transgression des dispositions légales qui régissaient de manière univoque la manière d'agir qui devait être celle de l'intéressé.
(...)

3° lorsque nous avons constaté que des dispositions légales ou réglementaires précises faisaient défaut, à ce moment, pour apprécier le bien-fondé d'une attitude ou d'une réaction des intéressés, nous avons eu recours au concept général du "bon père de famille", en l'occurrence celui du policier raisonnable et normalement prévoyant et prudent. C'est ce concept qui a prévalu tout particulièrement quand il s'est agi d'apprécier l'opportunité d'agir ou de ne pas agir, ainsi que les choix qu'ont dû opérer les intéressés;

(...)

Chargés d'instruire tant à charge qu'à décharge, il nous a en outre paru opportun, lorsque cela s'indiquait, et prenant en compte l'existence éventuelle de circonstances atténuantes, d'émettre un avis sur la nature de la transgression disciplinaire et les conséquences qui pourraient en découler en matière de prescription".

Ensuite, l'enquêteur préalable analyse les deux "manquements individuels prétendus" suivants :

" (1) Des Info(s) essentielles concernant l'Ops Othello et concernant les développements dans la piste DUTROUX n'ont jamais été consignées dans un PV mais ont été échangées sous forme de fax ou de notes. Le fait de n'avoir pas rédigé PV est imputable au MDC MICHAUX (mais aussi ...) (rapport CEP, p.152-153)
(...)

(2) Les perquisitions ont été mal organisées, n'ont pas été dirigées par le juge d'instruction et les PV sont manifestement incomplets, ce qui doit être imputé au MDC MICHAUX (rapport CEP, p. 154)".

Après s'être prononcé sur l'existence des faits et leur imputabilité, l'enquêteur préalable qualifie les faits disciplinairement. Pour le premier grief, il conclut son analyse comme suit :

" L'abstention de rédiger un PV ne peut être qualifiée de transgression disciplinaire à charge du MDC MICHAUX à défaut d'obligation légale de le faire et alors que l'opportunité d'y procéder n'est pas démontrée.
L'attitude du MDC MICHAUX, confronté à des directives de ses supérieurs, n'est toutefois pas exempte de reproches dans la mesure où il n'y a pas donné suite sans s'expliquer clairement à ce sujet auprès d'eux.
Le contexte évoqué ci-dessus constitue cependant un ensemble de circonstances atténuantes à prendre en considération".

Pour ce qui concerne le second grief, les quatre faits suivants sont qualifiés de manquements disciplinaires :

" - l'exécution non-simultanée des perquisitions doit être considérée comme une faute professionnelle;
(...)

- le fait de n'avoir pas donné un ordre d'opération écrit avant l'exécution des perquisitions doit être considéré comme une faute professionnelle;
(...)

- le fait de ne pas s'être muni des plans du cadastre pour faire des perquisitions et de n'avoir pas fait une description systématique des immeubles doit être considéré comme une faute professionnelle;
Cette conclusion s'impose, vu que le but principal des perquisitions était la vérification d'éventuels travaux d'aménagement de caves et la découverte de caches éventuelles;

- le fait de n'avoir pas mentionné dans le PV des objets saisis importants (spéculum, ...) doit être considéré comme une faute professionnelle;
Ces objets saisis auraient dû figurer sur la liste des saisies du PV, vu les informations que l'on détenait sur DUTROUX (suspicions d'enlèvement, ses antécédents moeurs, ...) et vu le but principal des perquisitions (supra)".

L'enquêteur préalable conclut son analyse sur ce grief par les termes suivants :

" vu le nombre de manquements devant être considérés comme faute professionnelle, énumérés ci-dessus, la manière globale dont les perquisitions ont été effectuées est à considérer comme une transgression disciplinaire dans le chef du MDC MICHAUX".

Le 20 novembre 1997, le Ministre de l'Intérieur ordonne au commandant de la gendarmerie d'établir un rapport introductif en vue de la saisine du conseil d'enquête.

Les deux faits reprochés au requérant sont retenus du point de vue disciplinaire.

Au cours de la procédure disciplinaire, le requérant fait valoir l'irrecevabilité et la nullité des

poursuites ainsi que la partialité des autorités disciplinaires.

Le 6 mars 1998, le chef de corps du requérant saisit le conseil d'enquête afin d'obtenir son avis sur un retrait temporaire d'emploi par non-activité par mesure disciplinaire pour une période de deux semaines. Il demande aussi au conseil d'enquête de se prononcer sur la perte de qualité de membre BSR du requérant.

Devant le conseil d'enquête, le requérant formule des réserves préalables quant à la recevabilité de la procédure et à la partialité des autorités disciplinaires.

Le conseil d'enquête remet son avis le 24 juin 1998.

Après analyse du dossier qui lui a été soumis, le conseil d'enquête conclut que le dossier de la commission d'enquête parlementaire a constitué "pour l'enquêteur, les autorités intervenantes et en finale le conseil d'enquête" la "source unique de référence".

Le conseil d'enquête conclut à la nullité de la procédure disciplinaire dans les termes suivants :

" Les irrégularités affectant les débats de la commission d'enquête parlementaire et les éléments de son rapport constituent des violations de principes d'ordre public tels que les droits de la défense et l'obligation de loyauté dans l'administration de la preuve en matière disciplinaire.
Ces irrégularités frappent de nullité les indices, preuves et conclusions tirés des "passages révélateurs" du rapport de la commission d'enquête parlementaire et partant l'ensemble du dossier dont le conseil d'enquête est saisi.
Il s'ensuit que toute la procédure poursuivie devant le conseil d'enquête est frappée de nullité.
Il est superfétatoire, dans ces conditions, de procéder à l'examen d'autres causes d'irrecevabilité ou de nullité de procédure".

A titre tout à fait subsidiaire et uniquement dans l'hypothèse où la nullité ne serait pas retenue, le conseil d'enquête examine le fond. Sur ce plan, le conseil d'enquête estime les faits établis et constitutifs de manquements graves aux devoirs professionnels et ajoute que "Leur commission témoigne de l'inobservance des obligations déontologiques inhérentes à l'état de membre du personnel de la gendarmerie" et que "Tenant compte d'une part, de la nature et de la gravité des faits, des circonstances de la cause et d'autre part, de l'appréciation professionnelle du 21 novembre 1994 traduisant la manière de servir de l'intéressé, le conseil d'enquête estime que la sanction proposée par le chef de corps est adéquate quant à sa nature mais non quant à sa durée" qu'il réduit à une semaine au lieu de deux. Il estime ensuite que la prescription de l'action disciplinaire est acquise pour les deux faits. Enfin, il se prononce pour le retrait de la qualité de membre BSR au requérant "en raison de la nature des faits et de la qualité d'officier de police judiciaire de son auteur et ce, nonobstant le délai écoulé depuis les faits".

Après que le requérant a fait valoir ses observations sur son intention de le rétrograder et avoir recueilli l'avis du vice-premier Ministre et Ministre du Budget, remplaçant le Ministre de la Justice, le Ministre de l'Intérieur prend, le 9 novembre 1998, la décision d'infliger au requérant une rétrogradation disciplinaire impliquant une perte d'ancienneté de trois ans.

Il s'agit de l'acte critiqué;

Considérant que le requérant prend un cinquième moyen de la violation de l'article 24/13, § 1er, de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur

et de l’absence de motifs; qu’en une première branche, il considère que le Ministre de l’Intérieur a motivé d’une façon particulièrement lapidaire et laconique la sanction infligée et que la décision attaquée est "complètement muette quant aux raisons qui ont amené le ministre à s’écarter, d’une manière aussi démesurée, des propositions de sanction respectives du chef de corps (...) et du conseil d’enquête"; qu’en une seconde branche, il soutient qu’il n’existe aucun rapport raisonnable de proportionnalité entre les fautes reprochées et la sanction décidée; que, selon le requérant, le caractère manifeste de cette disproportion est "accrédité" par les propositions de sanction du chef de corps et du conseil d’enquête; qu’il fait valoir qu’il n’a aucun antécédent pénal ou disciplinaire et que le 21 novembre 1994, il a fait l’objet d’une "appréciation tout à fait remarquable" de sa manière de servir;

Considérant, sur les deux branches réunies, que la partie adverse observe que le moyen ne pourrait être accueilli que s’il apparaissait que la mesure prise était hors de toute proportion avec la gravité des faits sanctionnés; qu’elle estime qu’il "n’est pas contestable qu’indépendamment de la retombée médiatique de la tragique disparition des petites Julie et Melissa, le seul fait que l’enquête judiciaire a été marquée par les manquements reprochés au requérant présente, quant à ses conséquences, une gravité exceptionnelle, liée notamment au décès des deux fillettes"; que, selon la partie adverse, les faits sont donc graves dans leurs conséquences mais également par leur nature même "comme le relève l’acte attaqué qui énonce les faits établis (et exclut ceux qui ne le sont pas) et les qualifie de graves"; que la partie adverse considère que cette qualification est suffisante pour justifier l’application d’une sanction qui, sans être extrême, correspond d’une façon raisonnable à la gravité des faits; qu’elle indique que la sanction décidée est la cinquième sur une échelle qui en comporte sept, que les

deux sanctions majeures sont la mise à la pension (précédée ou non de la non-activité par mesure disciplinaire) et la démission d'office et que la sanction attaquée suit immédiatement, dans l'ordre croissant de gravité, la sanction proposée par le conseil d'enquête; qu'elle ajoute que la sanction infligée n'implique pas l'interruption de l'activité ni la perte de grade et qu'elle n'a pas entraîné la perte de la qualité de membre d'une BSR; qu'enfin, elle souligne que la décision attaquée comporte une motivation circonstanciée;

Considérant, sur la première branche du moyen, qu'après la mention des dispositions légales et réglementaires applicables en l'espèce et des étapes de la procédure disciplinaire, le ministre a indiqué qu'il a pris connaissance des faits tels qu'énoncés devant le conseil d'enquête et de leur imputation au requérant ainsi que de l'avis du conseil d'enquête et des observations du requérant; qu'il a ensuite exposé, dans une section intitulée "Quant à la procédure", les raisons pour lesquelles il n'a pu suivre le conseil d'enquête dans ses conclusions relatives à la nullité de la procédure disciplinaire; que dans une troisième section, intitulée "Quant à la prescription", le ministre a réfuté l'argumentation du conseil d'enquête selon laquelle les faits disciplinaires sont prescrits; que dans une deuxième section, intitulée "Quant au fond", le ministre a émis les considérations suivantes :

" La constatation par le conseil d'enquête que les deux faits sont établis et imputables au maréchal des logis MICHAUX, s'impose, conformément à l'article 24/34, § 2, alinéa 2, de la loi en Ref 1, à l'autorité investie du droit de punir.

Dans le cadre de cette procédure sur injonction du Ministre de l'Intérieur, la constatation à l'unanimité par le conseil d'enquête que les deux faits constituent des infractions disciplinaires, s'impose, conformément à l'article 24/34, § 2, alinéa 3, de la loi en Ref 1, à l'autorité investie du droit de punir.

Le Ministre n'est pas lié quant à la proposition de sanction du conseil d'enquête.

Ensuite, la thèse développée par le MDC MICHAUX dans son mémoire du 20 juillet 1998, selon laquelle l'enquêteur préalable n'aurait pas retenu une "infraction" (transgression) disciplinaire dans le chef de l'intéressé est manifestement en contradiction avec la réalité du rapport de l'enquête préalable dont la conclusion à la fin de la page 10 est rédigée comme suit :
"Vu le nombre de manquements devant être considérés comme fautes professionnelles, énumérés ci-dessus, la manière globale dont les perquisitions ont été effectuées est à considérer comme une transgression disciplinaire dans le chef du MDC MICHAUX.

Quant à la thèse du MDC MICHAUX suivant laquelle le conseil d'enquête aurait statué "ultra petita", il faut remarquer que la présente décision est prise sans prendre en compte la question de la non-utilisation des plans du cadastre.";

que le ministre n'a fait valoir d'autres motifs, quant à l'appréciation de la gravité des faits disciplinaires et de celle corrélative de la peine infligée, que ceux qui figurent sous l'intitulé "Décision"; que celle-ci est rédigée comme suit :

" Vu la nature des faits, la gravité de ceux-ci et la qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi, du maréchal des logis-chef MICHAUX, et après avoir recueilli l'avis conforme du Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, qui remplace le Ministre de la Justice en vertu de l'arrêté royal du 25 avril 1998, conformément à l'article 24/34, § 2, de la loi en Ref 1, je ne peux partager les avis du conseil d'enquête quant à la sanction à prononcer à l'égard de l'intéressé.

Aussi je prononce à l'égard du Maréchal des logis-chef MICHAUX une rétrogradation disciplinaire qui impliquera une perte d'ancienneté de TROIS ans.";

qu'il ressort de ce texte, que si le ministre, comme le conseil d'enquête, a qualifié de "graves" les faits disciplinaires, il n'a fait valoir pour aggraver la sanction proposée par le conseil d'enquête et pour écarter la circonstance atténuante retenue par celui-ci que la qualité d'officier de police judiciaire du requérant; que si cette circonstance peut constituer la justification du retrait de la qualité de membre d'une BSR au requérant, comme le proposait le conseil d'enquête, elle n'explique pas l'appréciation de la faute; qu'en effet, le requérant

ne pouvait poser les actes qu'il lui est reproché de ne pas avoir accompli ou d'avoir mal accompli qu'en qualité d'officier de police judiciaire, qualité à défaut de laquelle il n'aurait pu intervenir dans l'enquête visée; qu'ainsi le ministre n'explique pas, si ce n'est de manière tautologique, les raisons pour lesquelles il a estimé devoir aggraver la peine proposée par le conseil d'enquête; qu'en sa première branche, le cinquième moyen est sérieux;

Considérant que le requérant soutient que l'acte critiqué lui cause un préjudice professionnel et un préjudice moral; qu'il fait valoir qu'il arrivait au terme de la période d'ancienneté requise pour pouvoir accéder au grade de premier maréchal des logis-chef et que la perte d'ancienneté de trois ans causée par l'acte critiqué provoque ainsi un retard irréversible dans l'évolution normale de sa carrière; qu'il estime que la sanction disciplinaire qui lui a été infligée, "extrêmement lourde (...) est de nature à faire planer, dans l'esprit de ses collègues et dans l'esprit du public, un doute certain sur sa moralité, sur son sérieux et sur ses compétences professionnelles en général"; que, selon lui, cette atteinte à sa réputation est d'autant plus grave qu'elle s'inscrit dans un contexte extrêmement médiatisé; qu'il cite un article récent d'une revue à l'appui de sa thèse ainsi qu'un arrêt du Conseil d'Etat;

Considérant que la partie adverse est d'avis que le préjudice professionnel vanté par le requérant n'est ni grave ni difficilement réparable; que, quant au préjudice moral, elle souligne que "l'autorité (de l'arrêt cité par le requérant) est limitée au cas qui l'a suscité" et que les situations respectives des personnes concernées ne sont pas nécessairement comparables; que selon elle, le préjudice allégué est déjà consommé par la médiatisation des circonstances de la cause;

Considérant que le risque de préjudice professionnel vanté n'est pas difficilement réparable; que si la réputation du requérant a déjà pu être ternie par la médiatisation des travaux de la Commission d'enquête parlementaire, l'acte critiqué cause au requérant un préjudice distinct; qu'en effet, la sanction disciplinaire infligée emporte la confirmation des doutes émis au sujet du requérant; que, dès lors, dans le contexte très particulier d'une affaire fortement médiatisée, l'atteinte à la réputation du requérant ne pourra pas être adéquatement réparée par un arrêt d'annulation;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D E C I D E :

Article 1er.

Est suspendue l'exécution de la décision du 9 novembre 1998 du Ministre de l'Intérieur d'infliger à René MICHAUX une rétrogradation disciplinaire impliquant une perte d'ancienneté de trois ans.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le deux avril 1900 nonante-neuf 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.