

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 85.745 du 1^{er} mars 2000

A.61.112/VIII-863

En cause : **VAN MULLEN** Jean-Marie,
avenue de France 683
6900 Marche-en-Famenne,

contre :

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

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 1^{er} décembre 1994 par Jean-Marie VAN MULLEN qui demande l'annulation de la décision de retrait définitif d'emploi par démission d'office prise à son égard par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique le 23 novembre 1994;

Vu l'arrêt n° 52.039 du 8 mars 1995 rejetant la demande de suspension;

Vu l'arrêt n° 76.152 du 7 octobre 1998 sursoyant à statuer et posant une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage;

Vu l'arrêt n° 129/99 rendu par la Cour d'arbitrage le 7 décembre 1999;

Vu l'ordonnance du 16 décembre 1999 notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 21 janvier 2000, date à laquelle elle a été remise au 18 février 2000;

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

Entendu, en leurs observations, Me THIRY, avocat, comparaissant pour le requérant, et M^{me} FLABA, lieutenant de gendarmerie, 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 éléments utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Le requérant entre à la gendarmerie le 29 juin 1967 et est nommé aux grades de maréchal des logis le 26 juin 1968 et de premier maréchal des logis le 26 septembre 1984.

2. Le 29 juillet 1987, il est inculpé et placé sous mandat d'arrêt du chef de faux et usage de faux par un fonctionnaire, de corruption passive de fonctionnaire, de détournement par fonctionnaire et de violation du secret professionnel, pour avoir, étant officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi, rédigé le 24 juillet 1987 un procès-verbal relatant de manière inexacte les circonstances de l'arrestation de Pierre BAULOYE, et, le 25 juillet 1987, un procès-verbal contenant des mentions fausses relatives à une voiture Rolls-Royce que ledit Pierre BAULOYE utilisait, avoir accepté 75.000 francs d'un nommé VAN TICHELEN le 29 juillet 1987 afin de tenir celui-ci informé de l'évolution de l'ins-

truction relative à Pierre BAULOYE, avoir conservé des documents, des clés et des valeurs remis par celui-ci au moment de son arrestation, et avoir avisé de celle-ci un journaliste qui a photographié ledit Pierre BAULOYE et lui avoir fourni des renseignements.

3. Le commandant BOURGUET, à l'époque commandant de district de Ciney, prend contact avec le juge d'instruction en charge de l'affaire. Celui-ci accepte que l'officier se rende à la prison pour entendre le requérant "à la condition de ne pas interroger l'intéressé sur les faits qui avaient entraîné la délivrance du mandat d'arrêt, à savoir le faux et l'usage de faux, le détournement d'objets saisis et la corruption de fonctionnaire" pour le motif que l'enquête était confiée à un autre service de police, en l'occurrence la police judiciaire.

4. Le 3 août 1987, une procédure de suspension par mesure d'ordre est entamée à l'encontre du requérant, qui sera écarté de la gendarmerie à partir du 6 octobre 1987. Cette mesure sera prolongée à plusieurs reprises et, la dernière fois, à partir du 6 juillet 1990 jusqu'à l'issue de la procédure judiciaire. Il est prévu qu'elle prendra fin au plus tard six mois après qu'une décision judiciaire définitive sera intervenue.

5. Le 27 août 1987, le juge d'instruction VAN ESPEN rédige un procès-verbal auquel il joint "copie de la déclaration établie par Monsieur Jean-Marie VAN MULLEN, document établi en mémoire par ce dernier dans le cadre d'un dossier administratif à caractère disciplinaire", déclaration remise par le capitaine de gendarmerie VOURET, de la brigade de Ciney.

6. Le requérant est remis en liberté le 9 septembre 1987.

7. Il est condamné le 29 janvier 1991 par le tribunal correctionnel de Bruxelles à une peine unique d'un an d'emprisonnement, avec sursis de trois ans, et de 1.500 francs d'amende du chef de faux et usage de faux, corruption et violation du secret professionnel. Le tribunal se déclare incompétent pour statuer sur la prévention de détournement, faute de correctionnalisation par la juridiction d'instruction.

8. Ce jugement est confirmé, en toutes ses dispositions, par la Cour d'appel de Bruxelles, le 26 juin 1992.

9. Son arrêt est cassé le 27 janvier 1993 par la Cour de cassation qui renvoie la cause devant la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Liège. Le 23 juin 1993, celle-ci renvoie le requérant, du chef de toutes les préventions, devant le tribunal correctionnel de Dinant.

10. Par lettre du 9 décembre 1993, le procureur du Roi de Dinant avise l'avocat du requérant de son intention de ne pas fixer l'affaire, les faits lui paraissant prescrits depuis le 12 novembre 1993.

11. Le commandant du groupe territorial de la gendarmerie de la province de Namur demande au procureur général près la Cour d'appel de Liège, le 4 février 1994, l'autorisation de prendre connaissance et copie du dossier pénal. Cette autorisation lui est donnée le 8 février 1994.

12. La suspension du requérant par mesure d'ordre devant se terminer le 11 mai 1994, elle est prolongée d'abord de trois mois puis jusqu'au 12 décembre 1994, en raison de son inculpation, le 18 décembre 1991, à Neufchâteau, du chef de recel, vol ou détournement de titres dans l'affaire dite "des titres volés".

13. Le 29 juin 1994, le commandant de la gendarmerie décide de renvoyer le requérant devant un conseil d'enquête en vue d'obtenir un avis sur sa proposition de retrait définitif d'emploi par démission d'office pour les faits libellés comme suit :

- " a. l'intéressé a accepté du dénommé VAN TICHELEN une somme de 75.000 francs, à titre de remerciement pour avoir organisé à la demande de celui-ci, une entrevue entre BAULOYE et un juge d'instruction;
- b. alors que BAULOYE faisait l'objet d'un mandat d'arrêt international délivré peu de temps après son entrevue avec le juge d'instruction, le 1MDL VAN MULLEN a procédé à son arrestation.
Dans le PV qu'il a établi, le 1MDL VAN MULLEN a stipulé que BAULOYE s'était présenté au siège de l'unité alors qu'en réalité, il lui avait proposé et avait été le chercher avec un veh de Sv à AIX-LA-CHAPELLE;
- c. le 1MDL VAN MULLEN a avisé téléphoniquement un ami journaliste, Monsieur MOTTE Michel qu'il allait procéder à une belle arrestation et, sous un prétexte fallacieux, il a fait sortir BAULOYE afin que le journaliste puisse le photographier;
- d. dans le PV dont question ci-avant, le 1MDL VAN MULLEN a tu l'existence d'une valise que BAULOYE lui avait remise en cours de route. Il a tu également l'existence de cette valise aux membres de la PJ BRUXELLES chargés du transfert de BAULOYE.
Après le départ de ceux-ci, il a placé dans une enveloppe les objets trouvés dans la valise dont une somme de 1820 DM, TROIS clés et des documents. VAN MULLEN a ensuite glissé cette enveloppe dans le tiroir du bureau de son chef de Sv avec la mention "BAULOYE-A vérifier". L'enquête ultérieure établira que les clés étaient celles de coffres en banque dans lesquels BAULOYE avait placé la comptabilité frauduleuse du centre Paul HYMANS;
- e. devant restituer un véh de marque ROLLS ROYCE signalé au BCS pour "détournement d'auto" et entreposé dans un garage de LIEGE, il N'a PAS respecté les directives du juge d'instruction en conduisant lui-même ce veh.
Par ailleurs, dans le PV qu'il a rédigé à cette occasion il a stipulé qu'il s'agissait d'un "Veh que nous demandons de ramener au siège de l'unité" et a fait déclarer à un certain HENRARD qui l'accompagnait : "à votre demande, je vous ramène en votre compagnie ce Veh au siège de votre unité"."

14. Le conseil d'enquête se réunit les 27 octobre et 4 novembre 1994. Après avoir interrogé longuement le requérant, pris connaissance du mémoire et des pièces déposées par celui-ci, entendu cinq témoins et les défenseurs du requérant, le conseil d'enquête a émis le 5 novembre 1994 l'avis suivant :

" 7. AVIS MOTIVES DU CONSEIL D'ENQUETE

- a. A. 0015 Hr, le Conseil a répondu par vote secret à la question N° 1. :

- QUESTION 1

Les faits sont-ils établis ?

En ce qui concerne les points 3. c. (1) - 3. c. (2) - 3. c. (3) - 3. c. (4) - 3. c. (5) exposés ci-avant.

- REPONSES

3. c. (1)	OUI : cinq voix	NON : zéro voix
3. c. (2)	OUI : cinq voix	NON : zéro voix
3. c. (3)	OUI : cinq voix	NON : zéro voix
3. c. (4)	OUI : cinq voix	NON : zéro voix
3. c. (5)	OUI : cinq voix	NON : zéro voix

- b. A 0230 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 2

Les faits sont-ils graves ?

En ce qui concerne les points 3. c. (1) - 3. c. (2) - 3. c. (3) - 3. c. (4) - 3. c. (5) ci-avant.

- REPONSES

3. c. (1)	OUI : cinq voix	NON : zéro voix
3. c. (2)	OUI : cinq voix	NON : zéro voix
3. c. (3)	OUI : cinq voix	NON : zéro voix
3. c. (4)	OUI : cinq voix	NON : zéro voix
3. c. (5)	OUI : cinq voix	NON : zéro voix

- QUESTION 3

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

En ce qui concerne les points 3. c. (1) - 3. c. (2) - 3. c. (3) - 3. c. (4) - 3. c. (5) ci-avant.

- **REPONSES**

3. c. (1)	OUI : cinq voix	NON : zéro voix
3. c. (2)	OUI : cinq voix	NON : zéro voix
3. c. (3)	OUI : cinq voix	NON : zéro voix
3. c. (4)	OUI : cinq voix	NON : zéro voix
3. c. (5)	OUI : cinq voix	NON : zéro voix

- **QUESTION 4**

Faut-il prononcer la démission d'office ?

- **REPONSES**

OUI : cinq voix
NON : zéro voix

Compte tenu du résultat obtenu à la question 4, les questions suivantes ne sont pas posées.

- c. Considérant qu'à l'unanimité des voix, la réponse aux questions N° 1, 2, 3 et 4 est OUI, le Conseil est d'avis de prononcer le retrait définitif d'emploi par démission d'office pour les raisons suivantes : le Conseil considère à l'unanimité que les faits reprochés sont établis, graves et incompatibles avec l'état de membre du personnel de la Gd. Le Conseil relève l'accumulation de fautes déontologiques graves dans le travail d'enquête, malgré une solide expérience territoriale, le manque permanent de transparence et de collaboration, le non-respect flagrant de directives du Magistrat Instructeur ainsi que la dissimulation d'éléments importants d'enquêtes";

15. Le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique prend le 23 novembre 1994 la décision attaquée, qu'il motive comme suit :

- " a. Après examen du dossier, j'estime, comme les chefs hiérarchiques, le commandant de la gendarmerie et l'unanimité des membres du conseil d'enquête, que les faits repris au Pt. 2.a. supra sont graves et incompatibles avec l'état de membre du personnel de la gendarmerie.
- b. L'ampleur et la gravité des faits en général ainsi que leur étalement dans le temps, et en particulier l'acceptation d'une somme de 75.000 francs, démontrent dans le chef du 1MDL VAN MULLEN une absence flagrante et totalement inacceptable de respect pour les règles de déontologie et de rigueur professionnelle ainsi qu'une volonté délibérée d'abuser des

prérogatives qui étaient liées à sa qualité de membre d'une unité territoriale de la gendarmerie.

c. De plus, je ne puis me rallier aux moyens de défense avancés puisque :

- constatant que la présence du 1MDL VAN MULLEN à la gendarmerie se révélait incompatible avec l'intérêt du service, ses chefs hiérarchiques ont immédiatement proposé d'écarter l'intéressé. Dès le 06 Oct 87, Monsieur le Ministre de la Défense nationale prononçait une suspension par mesure d'ordre à l'égard de l'intéressé. La situation qui a motivé l'arrêt du Conseil d'Etat cité par la défense n'est donc en rien comparable à celle du 1MDL VAN MULLEN;
- la proposition visant au retrait définitif d'emploi du 1MDL VAN MULLEN a été introduite dans un délai raisonnable, puisque la décision judiciaire n'a été portée à la connaissance des autorités de gendarmerie qu'en date du 09 Dec 93;
- la prescription des faits au point de vue judiciaire ne s'oppose nullement au fait d'envisager une mesure statutaire et ne diminue en rien la gravité des faits;
- les circonstances atténuantes avancées par la défense, notamment les témoignages favorables quant à sa manière de servir, sa compétence exceptionnelle et son honnêteté, ne diminuent en rien la gravité intrinsèque des faits reprochés dont la matérialité et l'incompatibilité avec l'état de membre du personnel de la gendarmerie ont d'ailleurs été établies, à l'unanimité, par le conseil d'enquête.

d. Aussi, j'estime que pour ces raisons, les faits commis par le 1MDL VAN MULLEN doivent être sanctionnés sur le plan statutaire par la mesure statutaire la plus grave, à savoir la démission d'office de l'emploi.

e. En conséquence, je prononce à son égard, en application des dispositions mentionnées au 1.supra, le retrait définitif d'emploi par démission d'office".

16. L'arrêt n° 52.039 du 8 mars 1995 rejette la demande de suspension de l'acte attaqué pour défaut de moyens sérieux.

17. Par son arrêt n° 76.152 du 7 octobre 1998, le Conseil d'Etat sursoit à statuer et pose à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle en relation avec le premier moyen de la requête.

18. La Cour d'arbitrage, dans son arrêt n° 129/99 du 7 décembre 1999, dit pour droit que :

" L'article 33 de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie, tel qu'il existait avant son remplacement par la loi du 24 juillet 1992, ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoyait pas de prescription de la procédure disciplinaire concernant les gendarmes",

pour les motifs suivants :

" B.6. (...) le principe d'égalité n'exige pas que le législateur établisse une prescription de l'action disciplinaire s'il en prévoit une pour l'action publique.

Le législateur peut estimer qu'il convient de laisser l'autorité disciplinaire apprécier, dans chaque cas, si l'action a été poursuivie conformément au principe de bonne administration qui impose de la traiter dans un délai raisonnable.

A cet égard, lorsque les faits peuvent aussi être qualifiés d'infractions, il peut, selon les particularités de chaque espèce, être justifié d'attendre le résultat de l'action publique avant de prendre une décision sur le plan disciplinaire.

B.7. Compte tenu de l'obligation pour l'autorité disciplinaire de respecter, aux différents stades de la procédure, l'exigence du délai raisonnable, l'absence de prescription de l'action disciplinaire n'a pas d'effets disproportionnés pour la catégorie des gendarmes contre lesquels une procédure disciplinaire est ouverte, comparée à la catégorie des gendarmes contre lesquels est intentée une action publique";

Considérant qu'en un premier moyen, le requérant critique la motivation de l'acte attaqué; qu'il considère que l'application de l'article 33, § 1^{er}, de la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie requiert qu'il soit constaté que les faits reprochés sont établis, et que la décision soit motivée quant à leur gravité et

leur incompatibilité avec l'état de membre du personnel de la gendarmerie; qu'il fait valoir que la décision contestée ne déclare pas les faits établis et ne précise pas en quoi ils seraient graves; que le requérant relève que les poursuites disciplinaires s'appuient sur un dossier répressif et des faits atteints par la prescription de l'action publique; qu'il soutient que "cette même gravité alléguée dans la décision attaquée est contredite par la circonstance tout de même surprenante que la mesure de suspension par mesure d'ordre prise le 6 octobre 1987 a pris fin le 12 mai 1994 et que la mesure de retrait définitif d'emploi par démission d'office ne devant prendre effet que le 12 décembre 1994, le requérant a été et demeure en service actif entre-temps";

Considérant que, dans son dernier mémoire, le requérant allègue que l'autorité administrative ne peut rester inactive pendant la procédure pénale et doit s'informer du contenu du dossier pénal et ajoute ce qui suit :

" En l'espèce, il faut bien constater que la partie adverse n'a pas agi avec prudence (en tout cas, elle a agi avec une prudence excessive) en choisissant de prendre des mesures d'ordre successives avec privation de traitement, et en n'engageant la procédure disciplinaire qu'après la prescription de l'action publique. Rien ne l'empêchait de statuer alors que l'action était toujours pendante";

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation du principe général du délai raisonnable; qu'il soutient en substance que le délai dans lequel l'autorité disciplinaire devait prendre sa décision a commencé à courir le 17 septembre 1993, date à laquelle le procureur général près la Cour d'appel de Liège a informé la gendarmerie de "la dernière décision judiciaire digne de ce nom, à savoir l'arrêt du 23 juin 1993 de la chambre des mises en accusation" de cette Cour, et que l'adoption de la mesure disciplinaire la plus grave est incompatible avec l'écoulement d'un délai de près d'un an depuis cette information et de plus de sept ans après la

survenance des faits; que, dans son dernier mémoire, il fait valoir, références doctrinales à l'appui, que rien n'empêchait d'engager la procédure disciplinaire et même de statuer alors que l'action pénale était toujours pendante;

Considérant, quant au caractère raisonnable du délai séparant la commission des faits et l'adoption de l'acte attaqué, que la partie adverse répond que lorsqu'elle "a voulu entendre administrativement le requérant, elle s'est heurtée au refus du juge d'instruction de lui permettre d'interroger le requérant quant aux faits à l'origine de sa privation de liberté" et que tant que l'affaire était à l'instruction, elle n'était pas autorisée à procéder à l'audition du requérant; qu'elle fait valoir que "la seule audition administrative qui fut admise par le magistrat instructeur et après visa de sa part, fut celle relative à la seule suspension par mesure d'ordre où l'autorité se doit d'apprécier non la faute disciplinaire mais la nécessité de procéder à l'écartement de la gendarmerie dans l'intérêt du service" et que "dans le respect des droits de la défense et de la bonne foi administrative, on ne peut admettre que la même autorité utilise la même déclaration et pour justifier une suspension par mesure d'ordre et pour entamer une procédure disciplinaire de retrait définitif d'emploi"; qu'elle observe également que l'accès au dossier répressif ne lui était pas possible par le biais d'une constitution de partie civile dès lors que l'Etat belge n'avait subi aucun préjudice du fait des agissements du requérant; qu'elle ajoute qu'il eût été précipité d'entamer une procédure disciplinaire pouvant aboutir à une sanction majeure sans avoir aucune certitude quant à l'établissement des faits, et se réfère sur ce point à la jurisprudence du Conseil d'Etat; qu'elle signale enfin que le requérant n'a cessé de manifester sa volonté d'être jugé afin que son innocence soit établie, la prescription ne l'intéressant pas;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que, sauf disposition contraire expresse, lorsque les mêmes faits font l'objet de poursuites pénales et de poursuites disciplinaires, l'autorité administrative n'est pas tenue de surseoir à statuer jusqu'à ce que la juridiction répressive se soit définitivement prononcée; qu'elle peut toutefois estimer prudent d'attendre qu'une décision judiciaire ait statué définitivement sur l'action publique; qu'une telle prudence ne la dispense pas de l'obligation de statuer dans un délai raisonnable, lequel s'apprécie suivant les circonstances de la cause, en fonction de la nature de l'affaire, du comportement de l'intéressé et de celui de l'autorité; que celle-ci doit poursuivre l'instruction administrative aussi loin qu'elle le peut par ses propres moyens d'investigation; qu'elle peut retenir à charge de l'agent des faits qu'il a reconnu avoir commis, ou des déclarations recueillies au cours de l'instruction judiciaire et communiquées par le procureur général, en vertu de l'article 125 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive;

Considérant en l'espèce qu'aucun texte n'obligeait la partie adverse à surseoir à statuer; que sa seule démarche, pendant la procédure judiciaire, a consisté à demander à pouvoir interroger le requérant à des fins disciplinaires; que, dès la libération de celui-ci, et a fortiori, dès la clôture de l'instruction, il lui était loisible de l'entendre et d'interroger des témoins et mener toutes investigations utiles; qu'à aucun moment la partie adverse n'a demandé au procureur général de prendre connaissance du dossier répressif; qu'en outre une constitution de partie civile permet de prendre connaissance dudit dossier avant de devoir faire la démonstration de la responsabilité civile de l'inculpé; que, dans sa déclaration du 21 août 1987, le requérant a reconnu la matérialité de tous les faits qui ont été retenus à sa charge dans la procédure disciplinaire mais a contesté, comme

devant le conseil d'enquête, avoir été mû par une intention frauduleuse, précisant que "j'ai fait des fautes, j'en conviens et pourtant je n'en ai jamais réalisé la gravité"; que, dans ces conditions, l'affaire ne peut être tenue pour particulièrement complexe et l'attitude du requérant n'a en rien retardé la procédure disciplinaire; que l'inaction totale de la partie adverse pendant plus de six ans est inexplicable et injustifiable dans les circonstances de la cause; qu'à cet égard, la volonté manifestée par le requérant d'être acquitté par la juridiction répressive n'a été exprimée que devant le conseil d'enquête et est dès lors dépourvue de toute pertinence; que les moyens, en tant qu'ils portent sur le caractère déraisonnable d'une procédure disciplinaire aboutissant à une sanction plus de sept ans après les faits réprimés, sont fondés;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner l'autre moyen de la requête qui, à le supposer fondé, ne pourrait conduire à une annulation plus étendue,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision de retrait définitif d'emploi par démission d'office prise l'égard de Jean-Marie VAN MULLEN par le Ministre de l'Intérieur et de la Fonction publique le 23 novembre 1994.

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 premier mars deux mille 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.