

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 217.094 du 30 décembre 2011

A.202.921/XI-18.557
A.202.962/XI-18.565

En cause : **GODARD** Pascal,
ayant élu domicile chez
Me V. DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles,

contre :

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

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XI^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la demande introduite le 20 décembre 2011 par Pascal GODARD, qui tend à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution, de «la décision adoptée en date du 14 décembre 2011 par Monsieur le Directeur général de la Police administrative de [le] suspendre provisoirement, d'urgence, par mesure d'ordre, cette mesure étant assortie d'une retenue de traitement égale à vingt-cinq pour cent de son traitement mensuel brut et sortant ses effets dès ce 14 décembre 2011»;

Vu la demande introduite le 26 décembre 2011 par le même requérant, qui tend à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution, de «la décision adoptée en date du 21 décembre 2011 par Madame le Ministre de l'Intérieur confirmant la suspension provisoire, d'urgence, par mesure d'ordre, à [son] encontre, cette mesure étant assortie d'une retenue de traitement égale à vingt-cinq pour cent de son traitement mensuel brut et sortant ses effets dès ce 21 décembre 2011 pour une durée de quatre mois»;

Vu le dossier administratif;

Vu l'ordonnance du 21 décembre 2011 notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 27 décembre 2011 à 11 heures, date à laquelle les affaires ont été remises à l'audience du 28 décembre 2011 à 10 heures;

Entendu, en son rapport, M. J. VANHAEVERBEEK, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Mes V. DE WOLF & F. FREROTTE, avocats, comparaissant pour la partie requérante et Mme J. BELDJOUDI, conseiller, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. P. HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Considérant que le requérant, inspecteur de police, est affecté à la police des chemins de fer, poste centre, qui fait partie de la Direction générale de la police administrative de la Police fédérale; que le 11 décembre 2011, le commissaire Jean-Pierre DUBOIS MARCIA a rédigé une note à l'attention du directeur général du Service d'Enquête P et du directeur général de la police administrative (DGA) pour les informer que procès-verbal a été dressé à l'encontre du requérant et de l'inspecteur O.D., concernant des faits qui se sont déroulés le 18 novembre 2011 à la gare de Bruxelles Midi; que le 12 décembre 2011, le procureur du Roi a informé le DGA des faits qui ont été portés à sa connaissance, à savoir des faits constitutifs de détournement par fonctionnaire et de faux en écriture par fonctionnaire et de l'ouverture d'une information judiciaire du fait qu'un «faux en écriture destiné à couvrir les agissements de l'INP GODARD, a été rédigé sur la suggestion de l'INPP [D.] qui l'a ensuite validé pour transmission»; que le 12 décembre 2011, le Commissaire divisionnaire Pascal WAUTELET a notifié au requérant la décision de le placer en dispense de service à dater du même jour pour une durée «maximum de 15 jours renouvelable»; que le 14 décembre 2011, le requérant a introduit contre cette décision une demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence (affaire inscrite sous le numéro 202.815/XI-18.537); que le même jour, le DGA a décidé de prononcer à l'égard du requérant «une suspension provisoire d'urgence par mesure d'ordre, cette mesure étant assortie d'une retenue de traitement égale à vingt-cinq pour cent de [son] traitement mensuel brut (Art 64-65 de la [loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux]) et prenant effet ce jour 14/12/2011»; qu'il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire portant le numéro 202.921/XI-18.557; qu'un arrêt n° 216.913 du 16 décembre 2011, constatant, dans l'affaire inscrite sous le numéro 202.815/XI-18.537, que «dans sa note d'observations et à l'audience, la partie adverse indique que la mesure attaquée a pris fin le 14 décembre 2011 “en raison de l'adoption par le DGA d'une mesure de

suspension provisoire urgente à cette même date” et que dans l’hypothèse où cette suspension ne serait pas confirmée par le ministre de l’intérieur, le requérant serait immédiatement réintégré dans son service», a décidé qu’il n’y avait plus lieu de statuer dans cette affaire, la demande de suspension n’ayant plus d’objet; que le requérant a été entendu le 15 décembre 2011; que le 21 décembre 2011, la ministre de l’Intérieur a confirmé la suspension provisoire urgente décidée par le DGA le 14 décembre 2011 et décidé de suspendre le requérant «provisoirement par mesure d’ordre pour une durée de quatre (4) mois, prenant cours ce jour; cette mesure étant assortie d’une retenue de traitement égale à vingt-cinq pour cent (25%) de [son] traitement mensuel brut (Art 64-65 de la [loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré structuré à deux niveaux])»; qu’il s’agit de l’acte attaqué dans l’affaire portant le numéro 202.962/XI-18.565;

Considérant que la partie adverse fait valoir, à l’audience, que la décision du DGA du 14 décembre 2011 de prononcer à l’égard du requérant «une suspension provisoire d’urgence par mesure d’ordre», objet du recours portant le numéro 202.921/XI-18.557, n’est pas un acte susceptible de recours, cette décision n’étant pas définitive puisqu’elle doit, suivant l’article 63, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, être confirmée dans un délai de dix jours, de sorte qu’elle cesse de produire ses effets si elle n’est pas confirmée dans ce délai et que si, comme en l’espèce, elle est confirmée, elle est remplacée par la décision confirmative, le requérant n’ayant dans ce cas plus d’intérêt à en demander la suspension;

Considérant que l’article 63, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police est ainsi rédigé :

« En cas d’urgence, l’autorité disciplinaire ordinaire du membre du personnel visé à l’article 59, deuxième alinéa, peut prendre la décision de suspension provisoire visée à cet alinéa. L’intéressé est entendu sans délai après le prononcé. Cette décision cesse de produire ses effets après dix jours, à moins qu’elle ne soit confirmée endéans ce délai par le ministre de l’Intérieur sur la base du dossier, en ce compris l’audition, qui est transmis par l’autorité disciplinaire ordinaire. Le ministre de l’Intérieur associe en la matière le ministre de la Justice de la manière prévue par l’article 60.»;

Considérant que la procédure décrite par cette disposition s’analyse comme une opération juridique complexe dont chaque élément est susceptible de causer grief; qu’il en résulte que les vices affectant la décision initiale, en l’espèce la décision de suspension provisoire du 14 décembre 2011, objet du recours portant le numéro 202.921/XI-18.557, peuvent être invoqués à l’appui du recours portant sur la

décision qui clôture l'opération complexe, à savoir la décision confirmative du 21 décembre 2011, objet du recours portant le numéro 202.962/XI-18.565; que le requérant conserve donc un intérêt à la suspension de l'exécution de la décision de suspension provisoire du 14 décembre 2011; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que dans l'intérêt d'une bonne justice, il y a lieu, pour le même motif, de joindre les affaires portant les numéros 202.921/XI-18.557 et 202.962/XI-18.565;

Considérant que le requérant fait valoir, quant à la justification de l'extrême urgence, qu'il a fait toute diligence pour introduire ses demandes, six jours (dont quatre ouvrables) pour ce qui concerne la première demande et cinq jours, dont le week-end (de Noël), après la prise de connaissance des décisions; qu'il soutient, quant à l'imminence du préjudice, qu'elle résulte à suffisance des atteintes portées à l'encontre de l'honneur et de l'intégrité du requérant, et des rumeurs que cette suspension provisoire causent; qu'il ajoute qu'en raison du délai nécessaire à diligenter une procédure en suspension simple, il convient d'apporter toute diligence à la réparation du préjudice dont il souffre et ce d'autant qu'il n'est pas acquis qu'une procédure en suspension ordinaire lui permettra d'obtenir un arrêt de suspension en temps utile;

Considérant que le requérant soutient, quant au risque de préjudice grave difficilement réparable, que la mesure qui l'affecte est de nature à jeter un discrédit profond tant sur sa personnalité que sur sa profession; qu'il relève que la présente suspension provisoire est une mesure décidée en raison du comportement de l'agent, résultat d'une appréciation négative de la manière dont un fonctionnaire a exercé sa fonction qui, partant, lui porte grief; qu'il ajoute qu'en raison de l'opprobre qui s'attache à une mesure de suspension provisoire et du lien qu'elle est supposée rompre entre l'administration et un de ses agents du fait des manquements considérés comme graves et difficilement réparables dont il a à souffrir ne peut sans absurdité être contesté; qu'il allègue encore subir un pénible préjudice moral, s'estimant *ipso facto* «jeté à la porte» d'une administration au sein de laquelle il exerce ses fonctions depuis de nombreuses années; qu'il soutient, qu'en l'espèce, il ne peut également être dénié que la décision attaquée, en ce qu'elle vise un agent ayant servi la partie adverse présente – ou représentera dès sa connaissance – un sujet soumis à glose, controverses et insinuations diffuses au sein des couloirs des services de la partie adverse, milieu professionnel au sein duquel il est particulièrement connu en raison de sa fonction particulière de membre-formateur du «team-training GPI 48 de la SPC Bruxelles», fonction impliquant de nombreux contacts quotidiens avec ses collègues de la SPC Bruxelles auxquels il prodigue des conseils et qu'il est chargé d'évaluer;

qu'il soutient encore qu'il est particulièrement atteint et humilié par cette mesure d'écartement, cette humiliation étant ressentie, non seulement dans les contacts extérieurs qu'il continue d'entretenir avec ses collègues – et qui présentent dès lors un «caractère professionnel» malgré cette extranéité–, mais également vis-à-vis de sa famille et de ses proches et que le fait de devoir subir l'humiliation de la décision contestée pendant toute la durée de la procédure en annulation confère à ce préjudice d'ordre moral un caractère difficilement réparable;

Considérant que la partie adverse fait valoir qu'aucun préjudice grave difficilement réparable n'est rencontré en l'espèce, le Conseil d'Etat ayant déjà estimé qu'en raison de son caractère temporaire et non disciplinaire, une suspension préventive ne cause pas, en principe, de préjudice grave difficilement réparable et qu'un préjudice moral, s'il existe – *quod non* en l'espèce – était largement réparé par un éventuel arrêt d'annulation; qu'elle ajoute que l'atteinte à la réputation du requérant ne découle pas de la simple adoption des actes attaqués, mais de l'information judiciaire ouverte à son encontre; qu'elle précise encore qu'en ce qui concerne la décision du 14 décembre 2011, adoptée par le DGA, la possibilité de suspendre les effets de cette décision s'est éteinte en même temps que cette décision cessait de produire ses effets en raison de l'adoption de la deuxième décision querellée, à savoir la confirmation de la suspension provisoire urgente par la ministre de l'Intérieur en date du 21 décembre 2011; que la partie adverse estime d'autre part que le recours à la procédure d'extrême urgence est tout à fait injustifié en l'espèce; qu'elle considère, tout d'abord, que le requérant n'expose pas de particularités propres à son affaire qui justifie le recours à «une procédure aussi extraordinaire que celle de la suspension d'extrême urgence» et ensuite, qu'il n'existe, en l'espèce, pas de préjudice imminent que la présente procédure aurait pour objet de prévenir et que ce ne sont pas les éléments avancés par le requérant entre autre dans la partie consacrée au risque de préjudice grave difficilement réparable qui l'éclairent à ce sujet;

Considérant qu'une mesure de suspension provisoire, ordonnée en raison de l'ouverture d'une information judiciaire d'un fonctionnaire et ne comportant pas de jugement de l'autorité administrative à son encontre, n'est en principe pas de nature à porter atteinte à son honneur et à sa réputation; que dans ce cas, une telle atteinte résulte en effet de l'ouverture de l'information et non de la suspension provisoire; que, toutefois, lorsque la partie adverse a suspendu le requérant à cause de cette ouverture d'information, mais qu'elle s'est abstenue, comme cela ressort des débats d'audience, de suspendre un de ses collègues pour lequel une information, pour les mêmes faits, a été également ouverte, il se déduit nécessairement de cette différence de traitement que l'autorité ne s'est pas limitée à suspendre le requérant en

raison de l'ouverture d'une information judiciaire à son égard, mais qu'elle a en outre porté un jugement à son encontre, justifiant qu'elle l'ait suspendu à la différence d'un collègue accusé de faits similaires et à propos duquel elle a opéré un autre jugement; qu'il s'ensuit que ce jugement de l'autorité au sujet de la responsabilité du requérant concernant les faits qui lui sont reprochés résulte donc des décisions contestées; que celles-ci stigmatisent le requérant par rapport à son collègue, mêlé aux mêmes faits, mais qui n'est pas suspendu, et est de nature à porter atteinte à son honneur et à sa réputation; que dans pareil cas, le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi;

Considérant que la diligence du requérant à agir ne peut en l'espèce être contestée; que d'autre part, le délai de soixante jours dans lequel une demande de suspension ordinaire peut être introduite, combiné au délai de quarante cinq jours théoriquement imparti au Conseil d'Etat pour statuer sur la demande de suspension aboutirait à un arrêt intervenant à une date postérieure à trois quarts de la durée de la sanction contestée, ce qui est incompatible avec le but même de la demande de suspension, qui est d'éviter que le risque de préjudice grave difficilement réparable se matérialise; que l'extrême urgence est dès lors établie;

Considérant que le requérant prend, dans l'affaire inscrite sous le numéro 202.921/XI-18.557, un moyen, le troisième de la demande, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, particulièrement de ses articles 59 à 65, des principes de bonne administration et de l'excès de pouvoir, en ce que la décision du 14 décembre 2011 est adoptée en urgence, alors que, par impossible, à admettre qu'une situation d'urgence eut justifié cette décision – *quod non* – convient-il encore de relever que Monsieur le commissaire divisionnaire Olivier LIBOIS, autorité disciplinaire supérieure, ne pouvait adopter la décision querellée, l'article 63 de la loi disciplinaire précisant que c'est l'autorité disciplinaire ordinaire qui, en cas d'urgence, peut prendre la décision de suspension provisoire;

Considérant que le requérant prend, dans l'affaire inscrite sous le numéro 202.962/XI-18.565, un moyen, le troisième de la demande, de la violation de la loi du 13 mai 1999 portant statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, particulièrement de ses articles 59 à 65, de l'arrêté royal du 26 novembre 2001 portant exécution de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation formelle et interne des actes administratifs, de l'inadéquation des motifs, du principe d'égalité et de non-discrimination, des principes de bonne administration et d'équitable

procédure, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'après avoir rappelé que la décision du 14 décembre 2011 ne pouvait avoir été adoptée par l'autorité disciplinaire supérieure du requérant, celui-ci ajoute que dès lors qu'il n'existerait aucune autorité disciplinaire au sein de la police des chemins de fer, comme le postule la partie adverse, outre l'incompétence de l'auteur de la décision du 14 décembre 2011 confirmée par la décision du 21 décembre 2011 querellée dans la présente demande, faut-il constater que se trouvent violés la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police ainsi que l'arrêté royal du 26 novembre 2001 portant exécution de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police; qu'il précise qu'ainsi et contrairement au régime applicable à l'ensemble des membres du cadre opérationnel et du cadre administratif et logistique des services de police et de l'inspection générale, la procédure de suspension provisoire d'urgence ne pourrait être diligentée par une autorité disciplinaire ordinaire et que les membres de la police des chemins de fer ne pourraient être auditionnés par une autorité disciplinaire ordinaire, alors qu'il en va autrement en ce qui concerne les autres membres du personnel de police; que le requérant estime dès lors subir une différence de traitement en sorte que sa situation aurait été différente s'il était en poste au sein d'un autre service; qu'il précise encore qu'une autorité disciplinaire ordinaire se trouve nécessairement plus proche et coutumière du fonctionnement du service, de l'agent impliqué et des problèmes rencontrés ou survenus et qu'il en est d'autant plus ainsi que, en l'espèce, les faits concernent un contrôle de police *in situ*, qui est l'essence même du travail du requérant;

Considérant que la partie adverse fait valoir que l'absence d'une autorité disciplinaire ordinaire pour la SPC ne date pas de 2001 et qu'un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2006, relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale est, depuis avril 2010 et en raison de la crise politique, soumis pour décision au gouvernement qui n'a pas encore pu prendre position en la matière; qu'elle ajoute qu'il n'était pas possible de modifier la structure de la police fédérale sans modification de l'arrêté royal précité, ni procéder à une nomination à un poste amené à disparaître, les nominations aux postes de mandataire au sein de la police fédérale ayant de surcroît été suspendues durant toute la crise gouvernementale; que la partie adverse ne considère ensuite pas que l'autorité disciplinaire supérieure serait incompétente – *quod non* – pour procéder à une suspension provisoire urgente et ce malgré le texte de l'article 63 de la loi disciplinaire; qu'elle soutient que l'incompétence d'une autorité est toujours analysée selon une certaine hiérarchie, l'autorité ordinaire n'étant pas autorisée à exercer les compétences de l'autorité supérieure, mais qu'en l'espèce, il s'agit en premier lieu de la nécessité d'exercer des compétences qui, à défaut, ne pourraient être exercées par

personne d'autre puisqu'en suivant la théorie de la partie requérante, même la ministre de l'Intérieur, n'étant pas autorité disciplinaire ordinaire, n'aurait pu décider de suspendre provisoirement et en urgence le requérant; qu'elle soutient encore que nul ne contestera que le DGA est compétent pour mettre fin, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, à la carrière du requérant en le démettant d'office voire en le révoquant mais il ne serait pas compétent – *quod non* – pour le suspendre provisoirement en urgence durant dix jours; que la partie adverse se demande pourquoi l'adage «qui peut le plus peut le moins» ne trouverait pas à s'appliquer en l'espèce, la loi disciplinaire n'attachant aucune nullité formelle à la prise de décision de suspension provisoire urgente prise par l'autorité disciplinaire supérieure; qu'elle estime encore que le requérant n'établit pas en quoi les droits de la défense auraient été bafoués par la décision du DGA qui, en l'espèce est à considérer comme fonctionnaire de fait en l'absence actuelle d'autorités disciplinaires ordinaires pour la SPC; qu'elle soutient ensuite que la décision du DGA ne saurait être différente de celle de l'autorité ordinaire en ce qui concerne l'intérêt du service, notion qui, par définition, répond à des critères identiques, indépendamment du niveau qui l'analyse; qu'elle précise enfin que l'article 66*bis* de la loi disciplinaire prévoit que «Toutes les compétences attribuées par la présente loi sont également exercées par la personne qui remplace le titulaire, en cas d'absence temporaire ou d'empêchement de celui-ci» de sorte qu'elle n'a pas violé le prescrit de l'article 63 de la loi disciplinaire dès lors qu'il n'existe actuellement pas d'autorité disciplinaire ordinaire au sein de la SPC;

Considérant que suivant l'article 12 de l'arrêté royal du 14 novembre 2006 relatif à l'organisation et aux compétences de la police fédérale, la direction de la police des voies de communication, qui comprend notamment la police des chemins de fer, fait partie de la direction générale de la police administrative; qu'il ressort par ailleurs de l'article 2 de l'arrêté royal portant exécution de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel de services de police que «sont chefs de service dans le sens de l'article 19, 2°, a), de la loi disciplinaire, à l'égard des membres du personnel du cadre de base ou du cadre moyen qui ressortissent directement à leurs compétences» et donc désignés comme autorité disciplinaire ordinaire, le «directeur général adjoint d'une direction générale de la police fédérale» (1°), le «directeur au sein d'une direction générale de la police fédérale» (2°) ou le «chef de service relevant directement d'une direction générale de la police fédérale» (5°); qu'en aucune hypothèse le directeur général de la police administrative n'est désigné comme autorité disciplinaire ordinaire;

Considérant qu'il ressort par ailleurs de l'article 59, alinéa 2, de la loi du 13 mai 1999 que c'est le ministre de l'Intérieur qui est compétent pour suspendre provisoirement les membres de la police fédérale; que par exception à ce principe,

l'article 63, alinéa 2, prévoit qu'en cas d'urgence, «l'autorité disciplinaire ordinaire du membre du personnel [...] peut prendre la décision de suspension provisoire» et que «cette décision cesse de produire ses effets après dix jours, à moins qu'elle ne soit confirmée endéans ce délai par le ministre de l'Intérieur»; que comme toute disposition exceptionnelle, l'article 63, alinéa 2, doit être interprété de manière restrictive notamment en ce qui concerne la qualité de l'autorité disciplinaire ordinaire amenée à prendre la décision de suspension provisoire; qu'en l'espèce, la décision de suspension provisoire du 14 décembre 2011 a été prise par le directeur général de la police administrative, lequel n'a pas la qualité d'autorité disciplinaire ordinaire; qu'il en résulte que cette décision a été prise par une autorité incompétente ce qui a eu pour effet de vicier l'ensemble de la procédure; que le moyen, dans chacune des affaires, est sérieux;

Considérant que les conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que soit accueillie une demande de suspension sont réunies,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Les affaires portant les numéros A.202.921/XI-18.557 et A.202.962/XI-18.565 sont jointes.

Article 2.

La suspension de l'exécution de la décision du 14 décembre 2011 par laquelle le directeur général de la Police administrative décide de suspendre provisoirement Pascal GODARD ainsi que de la décision du ministre de l'Intérieur du 21 décembre 2011 qui confirme cette décision, est ordonnée.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopie.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre des référés, le trente décembre deux mille onze, par :

M. J. VANHAEVERBEEK,	président de chambre f.f.,
M. S. DJERBOU,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président f.f.,
---------------------	--------------------

S. DJERBOU

J. VANHAEVERBEEK