

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**  
**LE PRÉSIDENT DE LA VIII<sup>e</sup> CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ**  
**A R R Ê T**

n° 242.749 du 23 octobre 2018

A. 225.239/VIII-10.822

En cause :           **LANDENNE** Marc,  
                          ayant élu domicile chez  
                          M<sup>es</sup> Olivier LOUPPE et  
                          Jean LAURENT, avocats,  
                          avenue Louise 250  
                          1050 Bruxelles,

contre :

**la ville de Liège**,  
                          représentée par son conseil communal,  
                          ayant élu domicile chez  
                          M<sup>e</sup> Jacques DE BOECK,  
                          avenue Rogier 17  
                          4000 Liège.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 18 mai 2018, Marc LANDENNE demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "la décision du 19 mars 2018 [lui] infligeant la sanction de la démission d'office" et d'autre part, l'annulation de cette décision.

*II. Procédure*

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Edward LANGOHR, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 1<sup>er</sup> août 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 12 octobre 2018 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Frédéric GOSSELIN, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Jean LAURENT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>es</sup> Alixane MADENSPACHER et Joachim LOUMAYE, loco M<sup>e</sup> Jacques DE BOECK, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward LANGOHR, premier auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

### *III. Faits*

1. Le requérant est inspecteur de police au sein des services de la zone de police de Liège.

2. Le 17 juillet 2016, l'inspecteur principal Ph. L. adresse au chef de corps un rapport administratif relatif à l'usage d'un spray incapacitant par le requérant au complexe cellulaire de l'hôtel de police de Liège à l'encontre d'une personne arrêtée. Le requérant rédige également un rapport sur les faits à l'attention du chef de corps

3. À une date indéterminée, la personne arrêtée dépose plainte pour coups et blessures volontaires à l'encontre du requérant et de son collègue, l'inspecteur Ph. G.

4. Le 11 octobre 2016, le CDP Th. D., directeur des ressources humaines de la zone de police, informe également le chef de corps de ces faits, au moyen d'un rapport d'information qui fait notamment état de ce qui suit :

" [...]

En date du 10 octobre 2016, le directeur opérationnel, [D. B.], et moi-même avons visionné les enregistrements vidéo de l'usage de la contrainte par l'INP LANDENNE eu sein du complexe cellulaire en date du 17 juillet dernier.

Ces enregistrements montrent l'INP Marc LANDENNE et son collègue [Ph. G.] faire usage de la contrainte au sein du complexe cellulaire sur une personne arrêtée. D'autres policiers prennent part à cette intervention.

Je vous informe que j'ai également été interpellé par la nature des faits visionnés. Selon moi, ceux-ci posent de multiples questions notamment quant à la légalité, l'opportunité et la proportionnalité de l'usage de la contrainte. Il me semble que les faits dont j'ai pris connaissance sont de nature à justifier la désignation d'un enquêteur préalable

[...]".

5. Le 13 octobre 2016, le ministère public autorise, avec l'accord du juge d'instruction en charge du dossier, le bourgmestre de la ville de Liège à produire le dossier judiciaire dans le cadre d'une éventuelle procédure administrative.

6. Le 17 octobre 2016, le chef de corps de la zone de police de Liège communique les rapports susvisés des 17 juillet et 11 octobre 2016 au bourgmestre.

7. Le lendemain, le bourgmestre mandate l'inspecteur principal V.P. pour réaliser une enquête préalable.

8. Le 2 décembre 2016, le conseil du requérant demande à l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale de se charger de l'enquête. Il ressort de ce courrier qu'une suspension provisoire par mesure d'ordre est envisagée à l'encontre du requérant.

9. Les 5 décembre 2016 et 31 janvier 2017, le bourgmestre de la ville de Liège demande au parquet de l'informer de l'état d'avancement de la procédure judiciaire et de l'identité des agents.

10. Le 7 décembre 2016, l'Inspection générale répond au conseil du requérant que seule l'autorité disciplinaire a qualité pour solliciter son intervention.

11. Le 9 décembre 2016, le bourgmestre de la ville de Liège suspend provisoirement le requérant par mesure d'ordre pour une durée de quatre mois débutant le 12 décembre suivant.

Le requérant n'introduit pas de recours contre cette décision.

12. Le 12 décembre 2016, le bourgmestre de la ville de Liège relaie la demande du requérant à l'Inspection générale et demande à l'enquêteur principal de suspendre son enquête dans l'attente de sa réponse.

13. Le 13 décembre 2016, l'enquêteur communique son rapport préalable.

14. Le 20 décembre 2016, l'Inspection générale répond au bourgmestre qu'aucun élément du dossier ne permet de considérer que la désignation d'un enquêteur préalable au sein de la zone de police ne présenterait pas les garanties d'indépendance, d'objectivité et de neutralité propres à mener les investigations dans cette affaire.

15. Le 4 janvier 2017, le bourgmestre rédige un rapport introductif au terme duquel il envisage d'infliger la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office au requérant.

16. Le 3 février 2017, ce dernier dépose un mémoire en défense.

17. Le 6 février 2017, il est entendu par la commissaire P.L., mandatée à cette fin par le bourgmestre.

18. Le 7 février 2017, celui-ci décide d'allonger le délai visé à l'article 38sexies de la loi du 13 mai 1999 portant le régime disciplinaire des membres du personnel des services de police disciplinaire, pour accomplir des devoirs complémentaires sollicités par le requérant et mandate le commissaire G. B. pour ce faire.

19. Le 16 février 2017, le bourgmestre informe le procureur du Roi de Liège qu'il a adressé un rapport introductif au requérant et à son collègue, que ceux-ci sollicitent la production du dossier judiciaire LI.41.LA.066804/2016 dans le cadre de la procédure disciplinaire et qu'il lui en demande copie.

20. Le 21 février 2017, le parquet lui communique ledit dossier et l'autorise à l'utiliser dans le cadre d'une procédure administrative ou disciplinaire.

21. Le 3 avril 2017, le bourgmestre prolonge la suspension provisoire par mesure d'ordre du requérant pour une durée de quatre mois.

Le requérant n'introduit pas de recours contre cette décision.

22. Le 19 mai 2017, le résultat des devoirs complémentaires est communiqué au requérant, qui dépose un mémoire en défense complémentaire le 19 juin suivant, à l'appui duquel il sollicite l'accomplissement de nouveaux devoirs complémentaires.

23. Le 21 juin 2017, le bourgmestre entend le requérant et son collègue précité, en présence de leurs conseils et, le 29 juin 2017, il propose de lui infliger la sanction de la démission d'office.

24. Le 7 juillet 2017, le requérant saisit le conseil de discipline d'un recours en reconsidération.

25. Le 12 juillet 2017, le conseil de discipline le convoque à comparaître le 7 septembre 2017.

26. Le 14 juillet 2017, le bourgmestre prolonge la suspension provisoire par mesure d'ordre du requérant pour une durée de quatre mois.

Le requérant n'introduit pas de recours contre cette décision.

27. Le 1<sup>er</sup> septembre 2017, l'Inspection générale dépose son rapport d'expertise au terme duquel elle estime que la sanction proposée est adéquate.

28. Les 7 septembre et 29 novembre 2017, le conseil de discipline met l'affaire en continuation.

29. Le 31 octobre 2017, le requérant est inculpé pour coups et blessures volontaires.

30. Le 13 novembre 2017, le bourgmestre prolonge la suspension provisoire par mesure d'ordre du requérant pour une durée de quatre mois.

Le requérant n'introduit pas de recours contre cette décision.

31. Le 2 février 2018, le requérant est entendu par le conseil de discipline qui, le 27 février suivant, estime que la transgression disciplinaire est de nature à valoir au requérant la démission d'office, tout en requalifiant comme suit la transgression disciplinaire :

" Avoir à Liège le 17 juillet 2016 en sa qualité d'inspecteur d'une police locale, entrepris une fouille complète de [L.N] à son arrivée au commissariat et en l'absence de tout officier ou gradé en dépit des directives internes, tenu des propos à l'endroit de la personne arrêtée sur un ton et en des termes inopportuns, omis de fournir réellement toutes les explications utiles qu'il sollicitait et était en droit de recevoir, omis d'intervenir auprès de son équipier afin d'éviter une amplification du conflit naissant avec la personne arrêtée, et créé une situation - par ses comportements antérieurs successifs - amenant finalement un usage de la contrainte à l'égard de celle-ci, au moment où cette dernière tentait de se prémunir d'abus de pouvoir et réclamait ostensiblement de l'aide".

32. Le 19 mars 2018, le bourgmestre de la ville de Liège inflige la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Il s'agit de l'acte attaqué.

#### *IV. Identification de la partie adverse*

La zone de police de Liège étant une zone monocommunale, elle ne dispose pas de la personnalité juridique et agit en conséquence au nom et pour compte de la ville, qui doit être considérée comme la partie adverse, ce qui n'est pas contesté par les parties.

La ville de Liège a d'ailleurs déposé une note d'observations et le dossier administratif dans le délai requis.

#### *V. Conditions de la suspension*

Conformément à l'article 17, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

#### *VI. Deuxième moyen*

##### *VI.1. Thèses des parties*

Le moyen est pris de la violation de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, notamment de son article 127, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, notamment de ses articles 20, 38, 38bis et 38sexies, du Code de déontologie des services de police, fixé par un arrêté royal du 10 mai 2006, notamment de ses articles 22 et suivants, du règlement général sur les frais de justice en matière répressive du 28 décembre 1950 notamment de son article 125, de la circulaire COL 4/2003 du 20 mai 2003 du collège des Procureurs généraux près les cours d'appel, des principes généraux de respect des droits de la défense, de bonne administration et du raisonnable, et d'impartialité.

Le requérant fait valoir, notamment et en substance, que l'impartialité, dont il rappelle le contenu au regard de la jurisprudence et de la doctrine, est un

principe essentiel de toute procédure administrative. Il cite les passages suivants du rapport introductif dont il déduit que son auteur ne s'est pas limité à envisager de prendre une sanction disciplinaire mais "y porte déjà des appréciations défavorables [...] et surtout que sa conviction est déjà formée sur des éléments essentiels de la procédure" :

" «Que vous avez tout d'abord manqué à vos obligations professionnelles, aux termes des points 15, 16 et 17 du Code de déontologie, lesquels (...)»

«(...) vous n'avez pas respecté les directives édictées à ce sujet dans le Processus Intervention Qualipol».

«(...) vous avez également manqué à vos obligations professionnelles, aux termes du point 41 du Code de déontologie, lequel (...)»

«(...) j'estime qu'il était totalement inopportun et déplacé de votre part, de vous adresser à Monsieur [L.] en ces termes (...)»

«(...) en vous abstenant de lui fournir cette explication, et en lui répondant tel que vous l'avez fait, vous avez manqué à vos obligations professionnelles, aux termes du point 20 alinéa 2 du Code de déontologie, lequel stipule (...)»

«(...) il était totalement inapproprié de vous saisir immédiatement de votre spray lacrymogène, ainsi que de votre matraque télescopique (...)»

«Que vous avez encore manqué à vos obligations professionnelles, aux termes : (...)»

«(...) vous avez fait preuve d'un manque de discernement évident»

«(...) il est évident que les moyens que vous avez pu mettre en œuvre à cet effet, ainsi que la force dont vous avez pu faire usage à l'égard de Monsieur [L.] étaient totalement disproportionnés [par] rapport au but poursuivi (...)»

«Que votre comportement inqualifiable étant indéniablement de nature à porter gravement atteinte à la bonne image des services de police, mais également à la confiance que le citoyen est en droit d'accorder à sa police, vous avez également manqué à vos obligations professionnelles, aux termes de l'article (...)»

«Que votre comportement constitue dès lors bien un manquement tel que défini à l'article 3 de la loi disciplinaire, lequel stipule : (...)»

«(...) il faut faire montre de rigueur et de sévérité pour des faits intolérables de ce genre (...)».

«(...) seule une sanction disciplinaire de nature à vous écarter définitivement des services de police est à envisager».

«(...) on est en présence ici d'une atteinte grave aux droits et libertés les plus fondamentales des citoyens (...)»

«(...) il m'appartient dès lors d'apprécier les faits retenus contre vous avec la plus grande sévérité».

«(...) il convient également de vous sanctionner de manière exemplaire, de manière à éviter une banalisation d'un tel comportement (...)»

«(...) j'estime que le lien de confiance qui doit exister entre vous-même et les Autorités, l'Institution policière, mais également la population, s'en retrouve irrémédiablement et définitivement rompu».

«(...) cette situation implique à mon sens de facto dans votre chef, l'exclusion et la perte de cette qualité de membre du personnel de la police (...)»

«(...) j'estime que la gravité des faits commis justifie que vous ne puissiez plus exercer vos fonctions au sein du Corps de police (...)».

Il fait valoir que loin de se contenter d'indiquer, comme le veut le respect du principe d'impartialité, qu'une sanction disciplinaire est envisagée et quelle sanction l'autorité disciplinaire envisage, l'auteur du rapport introductif se prononce sans équivoque sur la matérialité des faits, sur leur imputabilité à son égard, sur leur importance et leur gravité, sur leur qualification disciplinaire ainsi que sur sa culpabilité et sur la nature de la sanction à lui infliger. Il estime que l'autorité décide déjà que les faits sont établis, que des transgressions disciplinaires sont constatées, que son comportement est gravement fautif et qu'une sanction lourde qui entraîne une rupture du lien statutaire doit être prononcée, alors qu'il n'a pas encore pu exercer ses droits de la défense. Il estime que ces mentions "dépassent le cadre strict d'une présomption raisonnable de l'existence des faits, de leur imputabilité au requérant et de leur caractère disciplinaire", et qu'elles "relèvent de l'affirmation d'une conviction certaine de l'Autorité quant à ces éléments essentiels de la procédure". Il ajoute que les précautions prises par l'ajout des termes "peuvent être", "envisage de" ou "sous réserve de vos arguments de défense", résultent de modèles établis par la police fédérale et sont contredites par ces affirmations et que "si, en présence de faits qu'elle considère répréhensibles, on devait dans une certaine mesure reconnaître à l'Autorité disciplinaire le pouvoir d'estimer qu'une sanction pourrait être infligée à l'agent qu'elle juge pouvoir en être responsable, l'Autorité ne peut en aucun cas laisser apparaître qu'elle a acquis de la sorte une conviction sur un quelconque élément de la procédure disciplinaire". Il conclut qu'en l'espèce, la partie adverse révèle des préjugés quant au fond de l'affaire et donc quant à sa culpabilité et que les termes employés dans le rapport introductif démontrent que son auteur "n'est pas habité par le doute s'agissant de [sa] responsabilité disciplinaire [...] et de la sanction lourde à appliquer".

La partie adverse observe, sur cet aspect précis du moyen, que le rapport introductif est rédigé dans le contexte particulier d'un incident qui a été totalement filmé par des caméras de surveillance, et que le déroulement des faits, les actes posés et les injonctions données ont été enregistrés "et peuvent être objectivement constatés". Elle en déduit que l'autorité disciplinaire peut donc se montrer "très affirmative quant au déroulement des faits et quant à [leur] imputabilité" au requérant et que, ce faisant, elle n'a pas manqué à son devoir d'impartialité, et ajoute

que les actes et paroles actés dans le rapport introductif sont à la fois incontestables et incontestés. Elle indique que dans le rapport disciplinaire, elle se montre précise quant aux raisons pour lesquelles elle estime que ces faits, objectivement constatés, sont constitutifs d'une transgression disciplinaire et que compte tenu des circonstances, il s'agissait d'indiquer avec précision au requérant en quoi ses actes et ses paroles se révélaient problématiques à ses yeux. Elle fait valoir que cette description du grief disciplinaire devait par essence être précise parce que l'utilisation d'injonctions agressives et de la force par des policiers à l'égard d'une personne n'est pas intrinsèquement illégale ou illégitime mais ne l'est que si les circonstances concrètes ne le justifient pas et qu'à ce propos, le requérant a toujours affirmé que ses actes et paroles étaient justifiés. Elle précise que son appréciation des événements était faite "sous réserve [de ses] arguments de défense", qu'elle "a donc laissé la porte ouverte à une justification de l'adéquation et de la proportionnalité de l'intervention du requérant", et que la suite de la procédure révèle qu'elle lui a laissé toute latitude pour se défendre dès lors qu'elle a fait droit à l'essentiel de ses demandes de devoirs complémentaires, qu'elle a accepté de l'entendre en personne, et qu'elle a examiné tous ses arguments et y a répondu. Elle ajoute qu'elle s'est conformée à l'avis rendu par le conseil de discipline et a admis la validité de certains arguments du requérant, notamment la circonstance que la personne arrêtée n'a pas donné suite aux injonctions qui lui étaient adressées. Elle se réfère à des arrêts n° 237.086 du 19 janvier 2017 et n° 218.326 du 6 mars 2012 dont elle déduit que le Conseil d'État tient compte de la nature d'un rapport disciplinaire qui vise bien à accuser l'agent d'un manquement et que si le rapport doit être expurgé de toute accusation précise et de toute appréciation quant à l'imputabilité d'un manquement, il manque son objectif principal et sa raison d'être, et ne permet pas à l'agent concerné de se défendre de manière pertinente.

## *VI.2. Appréciation*

Le principe général d'impartialité, qui est d'ordre public, s'applique à tout organe de l'administration, en ce compris les organes qui n'exercent qu'une compétence consultative, et s'oppose à ce qu'une personne apparaisse à la fois juge et partie, soit qu'elle ait joué dans la même affaire un rôle d'accusation ou d'instruction, soit qu'elle ait un intérêt personnel à ce que la décision aille dans un sens déterminé. Ce principe est violé lorsqu'une personne intervient avec un parti pris de nature à compromettre la sérénité de la décision et un soupçon de partialité, justifié dans le chef de l'agent puni, est de nature à remettre en cause la décision disciplinaire, l'autorité ayant le devoir de veiller à ne pas donner l'impression de partialité. Cette obligation d'impartialité s'applique non seulement à l'autorité disciplinaire proprement dite mais également lors de la phase de constitution du dossier disciplinaire et de la rédaction du rapport qui la clôture.

En vertu de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police, l'autorité disciplinaire qui constate ou acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer une transgression disciplinaire rédige, après avoir éventuellement ordonné une enquête, un rapport introductif (article 32 et 38), lequel mentionne les éléments suivants (article 33 et 38bis) :

- 1° l'ensemble des faits mis à charge;
- 2° le fait qu'un dossier disciplinaire est constitué, qu'une sanction disciplinaire est envisagée et quelle sanction l'autorité disciplinaire envisage;
- 3° le droit pour l'intéressé de se faire représenter ou assister conformément à l'article 29;
- 4° l'endroit où et le délai dans lequel le dossier disciplinaire peut être consulté;
- 5° le droit pour l'intéressé de demander l'audition de témoins ou de déposer des pièces;
- 6° la possibilité de déposer un mémoire.

Ce rapport introductif constitue une pièce essentielle dès lors qu'il est l'élément déclencheur de la procédure disciplinaire et qu'il doit contenir les données objectives utiles au sujet des faits commis et de leur qualification disciplinaire, afin de permettre à l'autorité de statuer en connaissance de cause et à l'agent poursuivi de se défendre.

Si, comme le relèvent les arrêts cités par la partie adverse, le défaut d'impartialité ne résulte pas nécessairement de la circonstance qu'un tel rapport tiendrait les faits pour établis, contiendrait des critiques ou une appréciation quant à leur gravité, ou adopterait un ton sévère à l'égard de l'agent, encore faut-il que ces éléments ne puissent être appréhendés par celui-ci comme révélant un parti pris de l'autorité disciplinaire quant à la sanction disciplinaire à venir.

Or en l'espèce, il ressort du rapport introductif du 4 janvier 2017 que son auteur, qui est aussi l'auteur de l'acte attaqué, expose, sans la moindre nuance, de façon tout à fait catégorique et à plusieurs reprises, que le requérant "[a] manqué à [ses] obligations professionnelles", "n'[a] pas respecté les directives", a adopté un "comportement inqualifiable" qui "constitue dès lors bien un manquement tel que défini à l'article 3 de la loi disciplinaire", avant de conclure qu'il "estime que le lien de confiance qui doit exister entre [le requérant] et les Autorités, l'Institution policière, mais également la population, s'en retrouve [sic] irrémédiablement et définitivement rompu" et que "cette situation implique à [son] sens *de facto* dans [son] chef, l'exclusion et la perte de cette qualité de membre du personnel de la police". Au regard de ces éléments, déjà critiqués par le requérant à l'appui de son

"mémoire en défense sous forme de conclusions" du 19 juin 2017, et en particulier de l'affirmation, à ce stade de la procédure disciplinaire, d'une rupture irrémédiable et définitive du lien de confiance impliquant dans le chef de l'autorité l'exclusion et la perte de sa qualité de membre du personnel, le requérant a raisonnablement pu avoir le sentiment que celle-ci s'était déjà forgé une opinion quant à la sanction qu'elle allait prendre et qu'elle ne ferait plus preuve d'impartialité à son égard.

Quelle que soit la gravité des faits que l'autorité est amenée à devoir constater, le principe général d'impartialité et les dispositions précitées de la loi du 13 mai 1999 lui imposent, à chaque étape de la procédure disciplinaire et en particulier à l'occasion de la rédaction du rapport introductif, de faire preuve de retenue et d'objectivité quand elle expose "l'ensemble des faits mis à charge", "le fait qu'un dossier disciplinaire est constitué" et "qu'une sanction disciplinaire est envisagée". Lorsque, comme en l'espèce, elle se prononce en outre sur la gravité des faits et sur le comportement du requérant, il lui incombe de le faire d'une manière totalement neutre, et à tout le moins en recourant au mode conditionnel, afin de ne pas donner à l'agent poursuivi le sentiment que, dans son chef, sa culpabilité est déjà établie à ce stade de la procédure disciplinaire.

Le deuxième moyen est, *prima facie*, sérieux en ce qu'il est pris de la violation du principe général d'impartialité.

## *VII. Exposé de l'urgence*

### *VII.1. Thèses des parties*

Le requérant expose que "le premier" [sic] acte attaqué crée un préjudice grave dans son chef parce qu'il est démis d'office alors qu'il n'a jamais fait l'objet d'une procédure disciplinaire et que les faits reprochés ne sont pas établis et sont contestés. Il indique qu'il est fort affecté moralement par l'acte attaqué parce que, selon lui, il est manifestement déraisonnable et nuit à sa réputation parce qu'il est connu de l'ensemble des membres du personnel, dont certains se seraient inquiétés "du sort qui lui a été réservé disciplinairement". Il estime que cette publicité est préjudiciable, et qu'il "n'y a pas lieu d'avoir égard aux propos ayant accompagné cette publicité en vue d'évaluer le préjudice subi", lequel ne pourrait être réparé par un arrêt d'annulation. Il cite de la jurisprudence et conclut qu'un "raisonnement similaire doit être suivi en l'espèce dès lors qu'une atteinte est manifestement portée à la réputation du requérant tant vis-à-vis de ses collègues que du public". Il fait encore valoir qu'il subit un préjudice financier dans la mesure où, étant sans revenus, il doit faire face en couple à des dépenses de 2500 euros alors que "dans le meilleur des cas, il dispose de 1250 € de revenus et dans le pire de 650 €". Il indique que l'

"ensemble des dépenses sont démontrées par les pièces jointes" et que sa famille ne pourra plus vivre sur le même train de vie et sera mise en grave difficulté, notamment parce qu'elle sera dans l'impossibilité de garder ses biens dont le logement familial. À l'audience, en réplique au rapport de l'auditeur rapporteur et à la jurisprudence citée dans la note d'observations, il invoque les arrêts n° 234.982 du 7 juin 2016 et n° 237.523 du 28 février 2017. Il conteste que des extraits de compte et la preuve des charges financières doivent être déposés pour établir le préjudice matériel qui justifie l'urgence parce que, selon lui et en substance, il s'agit d'une *probatio diabolica* dès lors qu'à l'heure actuelle il est facile d'ouvrir un compte en banque en y indiquant un solde négatif ou proche de zéro, sans que cela ne prouve la situation financière réelle de l'agent qui fait l'objet de la démission d'office, et que rien ne garantit que celui-ci ne jouit pas d'autres revenus sur d'autres comptes qui ne sont pas déposés dans le cadre de la procédure en référé.

La partie adverse observe que conformément aux arrêts n° 239.827 du 9 novembre 2017 et n° 240.417 du 15 janvier 2018, une démission d'office est nécessairement fondée sur un ou plusieurs faits graves de nature à entacher la réputation de l'agent démis mais que cette atteinte à la réputation ne suffit pas, en soi, à justifier l'urgence. Elle ajoute que contrairement à ce qu'il indique, le requérant aura bien le droit de bénéficier de l'assurance chômage à la suite de la démission d'office. Elle expose que "les articles 7 et suivants de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses prévoi[en]t en effet l'assujettissement des «personnes dont la relation de travail dans un service public ou tout autre organisme de droit public prend fin parce qu'elle est rompue unilatéralement par l'autorité» aux dispositions de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs salariés «en ce qu'elles concernent le régime de l'emploi et du chômage, l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, y compris le secteur des indemnités et aux dispositions concernant l'assurance maternité», et explique que le requérant "doit simplement s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès du bureau régional de l'emploi". Elle en déduit qu'en indiquant qu'il bénéficiera uniquement du revenu d'intégration sociale (RIS), tout comme son ou sa conjointe, le requérant n'expose pas correctement sa propre situation financière et qu'à défaut d'être exact, son préjudice ne peut pas être pris en considération, le requérant ne déposant aucune pièce probante relative à ses frais et à la situation financière de sa compagne. Elle expose encore, s'agissant de la question de l'éventuelle suspension du droit au chômage du requérant durant une période déterminée à titre de sanction si l'ONEM devait considérer qu'il est responsable de la perte de son emploi, que l'ONEM "applique ses propres critères pour déterminer si une personne doit être sanctionnée, et il ne se fonde pas uniquement sur la décision de l'employeur. L'ONEM, à l'issue d'un examen concret de la décision de

l'employeur et après avoir entendu le travailleur, tient régulièrement compte de l'éventuelle contestation du motif de son licenciement par le travailleur pour renoncer à le sanctionner". Elle ajoute que le requérant n'était pas tenu d'introduire une demande de suspension dans les soixante jours de la notification de l'acte attaqué et pouvait donc, notamment, attendre de voir "s'il serait réellement sanctionné par l'ONEM et, dans cette hypothèse, en cas de besoin, introduire une demande devant [le Conseil d'État] et lui exposer de manière exacte sa situation financière".

## VII.2. *Appréciation*

Il ressort des arrêts invoqués par les parties dans leurs écrits de procédure et à l'audience que l'urgence invoquée dans le cadre d'un recours en suspension ordinaire de l'exécution d'une démission d'office comme en l'espèce, fait l'objet de divergences dans la jurisprudence du Conseil d'État.

En vertu de l'article 17, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte administratif peut être ordonnée si, outre au moins un moyen sérieux, "il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation". Cette condition légale du référé administratif remplace celle du risque de préjudice grave et difficilement réparable qui, selon le législateur, donnait lieu "à une jurisprudence abondante et parfois disparate qui rend cette notion difficilement objectivable" et qui "exige un examen minutieux qui se fait au détriment de celui du caractère sérieux des moyens" (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, exposé des motifs, n° 5-2277/1, p. 5). La condition de l'urgence, "plus claire et évolutive", s'inspire, selon la *ratio legis*, "de la jurisprudence en matière de référé au judiciaire" (*ibid.*) et "pourra être facilement appréhendée, en fonction de la jurisprudence existante auprès de ces juridictions, tout en tenant compte des circonstances propres au contentieux objectif du Conseil d'État" (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2277/1, p. 13).

Si la condition de l'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2277/1, pp. 13-14), il convient de relever que la démission d'office implique, pour l'agent qui en est l'objet, la fin de la relation de travail avec pour conséquence immédiate la perte de sa rémunération. Or, il ressort de la jurisprudence judiciaire, dont le législateur a précisément entendu s'inspirer pour l'appréciation de l'urgence dans le cadre du référé administratif, que la baisse sensible ou la perte de la rémunération porte atteinte à la qualité de vie quotidienne et justifie l'urgence (C. trav., Bruxelles (vac.),

6 septembre 2012, *J.T.T.*, 2013, p. 117; C. trav., Liège, 18 juin 1998, *J.T.T.*, 1998, p. 357; Trib. trav., Bruxelles (réf.), 11 mai 2006, *J.T.T.*, 2006, p. 380; Trib. trav., Bruxelles (réf.), 14 avril 2005, inédit, cité in *Juristenkrant*, 25 mai 2005, n° 110, p. 8; Trib. trav., Bruxelles (réf.), 18 septembre 2003, *Chron. dr. soc.*, 2006, p. 45; Trib. trav., Bruxelles (réf.), 7 septembre 2001, *Chron. dr. soc.*, 2004, p. 566; Trib. trav., Bruxelles (réf.), 22 février 1999, a.r. n° 8/99, *J.T.T.*, 1999, p. 280; Trib. trav., Bruxelles (réf.), 22 février 1999, a.r. n° 10/99, *J.T.T.*, 1999, p. 281; Trib. trav., Nivelles (réf.), 26 juin 1992, *Chron. dr. soc.*, 1992, p. 472), sans qu'il soit nécessaire de savoir si l'intéressé dispose ou non d'autres ressources lui permettant de faire face à la perte subite de revenus (Trib. trav., Bruxelles (réf.), 18 septembre 2003, *Chron. dr. soc.*, 2006, p. 45) et sans qu'il ait à démontrer que le non-paiement de son salaire lui occasionne un dommage déterminé (Trib. trav., Bruxelles (réf.), 7 septembre 2001, *Chron. dr. soc.*, 2004, p. 566).

Eu égard à cette *ratio legis*, il est raisonnable de considérer qu'en principe, lorsqu'elle est invoquée à l'appui d'une requête en suspension ordinaire et sauf éléments contraires qu'il appartient à la partie adverse de rapporter, la perte totale de la rémunération d'un agent en raison de sa démission d'office porte atteinte à son standard de vie et est de nature à le placer dans une situation pécuniaire substantiellement difficile si, privé de tout revenu professionnel alors que ses charges financières demeurent, il doit attendre l'issue d'une procédure en annulation qui, au contentieux de la fonction publique et en l'état actuel, varie entre douze et quinze mois compte tenu notamment des délais de procédure légalement imposés. Au regard des travaux préparatoires de l'article susvisé, cette constatation suffit pour conclure que l'exigence légale de l'urgence est rencontrée. Il n'appartient au Conseil d'État ni de se prononcer sur le caractère raisonnable ou somptuaire des charges financières qu'une partie requérante doit assumer, ni d'exiger qu'elle produise des extraits de compte dans la mesure où les informations relevant des comptes bancaires constituent des données personnelles protégées par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, 22 décembre 2015, *G.S.B. c. Suisse*, n° 28601/11, § 51; CEDH, 7 juillet 2015, *M.N. et autres c. Saint-Marin*, n° 28005/12, § 51).

Les conditions requises par l'article 17, § 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1<sup>er</sup>.**

La suspension de l'exécution de la décision du 19 mars 2018, infligeant à Marc LANDENNE la sanction de la démission d'office, est ordonnée.

**Article 2.**

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII<sup>e</sup> chambre siégeant en référé, le vingt-trois octobre deux mille dix-huit, par :

|                    |                                    |
|--------------------|------------------------------------|
| Frédéric GOSSELIN, | conseiller d'État, président f.f., |
| Florence VAN HOVE, | greffier.                          |

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Frédéric GOSSELIN.