

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 242.809 du 26 octobre 2018

A. 220.371/VIII-10.247

En cause : **HAGELSTEIN** Patrick,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 septembre 2016, Patrick HAGELSTEIN demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "la décision de confirmation de la suspension par mesure d'ordre prise le 13 septembre 2016 et pour autant que de besoin de la suspension provisoire d'urgence par mesure d'ordre du 5 septembre 2016, lesquelles doivent être considérées comme une mesure de suspension unique" et, d'autre part, l'annulation de ces décisions.

II. Procédure

Un arrêt n° 237.467 du 23 février 2017 a rouvert les débats, renvoyé l'affaire à la procédure ordinaire et chargé le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général de poursuivre l'instruction du recours. Il a été notifié aux parties.

Un arrêt n° 238.464 du 9 juin 2017 a rejeté la demande de suspension. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 9 août 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 octobre 2018 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{me} Bénédicte FLAMEND, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 237.467 du 23 février 2017 auquel il convient de se référer.

Il y a cependant lieu de rappeler que, postérieurement aux actes attaqués, la suspension provisoire par mesure d'ordre du requérant a été prolongée à cinq reprises, les 3 janvier, 3 mai, 31 août et 22 décembre 2017 ainsi que le 27 avril 2018. Les quatre premières prolongations ont fait l'objet des recours enrôlés sous les n^{os} 221.345, 222.568, 223.625 et 224.250. La prolongation du 31 août 2017 et celles du 22 décembre 2017 et du 27 avril 2018 ont été annulées par des arrêts n^{os} 241.790 et 241.791 du 14 juin 2018.

IV. Deuxième moyen et troisième moyen, première branche

IV.1. Thèses des parties

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation des articles 59 et suivants 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 proportionnalité, de la contradiction dans les motifs et de l'excès de pouvoir. Il fait valoir que le principe de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet, mais, qu'en l'espèce, il a fait l'objet d'une suspension provisoire, confirmée ensuite, alors même que l'autorité affirme ne rien connaître des faits qui lui seraient reprochés et ne se fonder que sur les incriminations faisant l'objet de l'information pénale. Il relève que le ministère public n'a pas estimé nécessaire de mettre le dossier à l'instruction et qu'il n'est pas inculqué. Il estime qu'il a été fait usage d'une procédure fondée sur l'urgence alors que rien dans le dossier ne le justifiait, comme en témoigne le fait que le procureur du Roi ne l'a pas sollicitée mais encore que celui-ci n'ait pas saisi spontanément la partie adverse et se soit contenté de réagir à son interpellation par cette dernière. Il fait également valoir que l'autorité se fie inconditionnellement à la position du ministère public quant à l'existence de griefs à son encontre, n'insiste en rien pour obtenir des informations concrètes relatives au dossier et adopte dans les actes attaqués une position qui va bien au-delà de ce qui était sollicité par le ministère public, celui-ci s'étant limité à demander à ce qu'il ne soit pas en contact avec les membres de son service dans un lien de subordination avec lui et qu'il suffisait ainsi de le déplacer dans un autre service. Il soutient que l'autorité pouvait se contenter des informations lacunaires communiquées par le ministère public et prendre une mesure proportionnée, soit un déplacement, ou alors vérifier si les faits étaient graves au point de justifier une mesure que ne demandait pas le ministère public et il lui appartenait alors de solliciter des informations complémentaires sur ce qui lui est exactement reproché et attendre de les avoir obtenues avant d'éventuellement le suspendre provisoirement. Il estime qu'en admettant ne rien connaître des faits de la cause et en se fondant sur la gravité de ceux-ci pour prendre la mesure attaquée, l'autorité a pris une décision qui est entachée de contradiction dans les motifs et qui viole de manière flagrante le principe de proportionnalité.

La partie adverse rappelle, dans son mémoire en réponse, que l'article 59 de la loi disciplinaire prévoit deux conditions à remplir afin d'adopter une mesure de suspension provisoire, à savoir que le membre du personnel fasse au préalable l'objet d'une procédure disciplinaire, d'une information judiciaire ou d'une poursuite pénale

et que sa présence au sein de la police fédérale soit incompatible avec l'intérêt du service et que, dans l'hypothèse où ces deux conditions sont remplies, l'autorité compétente peut alors adopter une suspension provisoire par mesure d'ordre. Elle fait valoir qu'en l'espèce ces deux conditions sont réunies et qu'il n'est nullement requis qu'une mesure de suspension provisoire soit adoptée à la suite d'une information spontanée transmise par le procureur du Roi. Elle ajoute que tous les documents et pièces qui fondent l'acte attaqué ont été communiqués au requérant. Elle précise que les éléments connus de l'autorité consistent en l'information reçue du Parquet le 26 août 2016 indiquant qu'une information judiciaire est ouverte à charge du requérant du chef de corruption, prise illégale d'intérêt, destruction d'actes, de faux et d'autres infractions que l'enquête démontrerait.

Elle maintient, dans son dernier mémoire, que l'article 59 de la loi disciplinaire prévoit deux conditions à remplir afin d'adopter une mesure de suspension provisoire, à savoir, que le membre du personnel fasse l'objet d'une information judiciaire ou d'une poursuite pénale et que sa présence au sein de la police fédérale soit incompatible avec l'intérêt du service. Elle en déduit que la loi permet à l'autorité compétente informée de la circonstance qu'un de ses membres du personnel fait l'objet d'une information judiciaire et que sa présence au sein de la police fédérale est incompatible avec l'intérêt du service de prendre une mesure de suspension provisoire par mesure d'ordre. Elle soutient que cette possibilité n'exige aucunement la connaissance des faits, leur identification claire. Elle répète par ailleurs que la procédure d'urgence se fonde sur une motivation concrète.

Le requérant prend un troisième moyen de la violation des articles 59 et suivants de la loi du 13 mai 1999 précitée, de loi du 29 juillet 1991 précitée, de l'erreur et de la contradiction dans les motifs et de l'excès de pouvoir. Il fait notamment valoir, dans une première branche, que la motivation tant interne qu'externe d'un acte administratif doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce et doit se fonder sur des constatations conformes à la réalité. Il relève, qu'en l'espèce, l'acte attaqué multiplie les références à des faits dont la gravité intrinsèque et incontestable, sont de nature à entraîner une sanction disciplinaire lourde, de rompre la confiance avec l'autorité, et qui sont inconciliables avec le bon fonctionnement du service, alors qu'en réalité, ces faits sont inconnus de l'autorité. Il estime, qu'en l'espèce, l'autorité confond la notion de faits et celle d'incrimination pénale. Il se réfère à un arrêt n° 229.464 du 4 décembre 2014 dont il ressort que l'autorité ne peut se contenter d'avoir égard à une incrimination pénale pour suspendre un agent, mais doit vérifier ce que sont la nature des faits reprochés et s'il existe des indices quant à l'implication de l'agent. Il en déduit que l'autorité ne

peut faire une confiance aveugle au ministère public sans s'assurer elle-même de ce que sont les faits reprochés et s'il existe des indices de culpabilité à charge de l'intéressé.

La partie adverse répond que la loi permet à l'autorité disciplinaire, informée qu'un de ses membres du personnel fait l'objet d'une information judiciaire, d'estimer que sa présence au sein de la police fédérale est incompatible avec l'intérêt du service et prendre une mesure de suspension provisoire par mesure d'ordre. Elle soutient que cette possibilité n'est pas limitée à l'existence d'une instruction et qu'il y ait inculpation du membre du personnel concerné. Elle renvoie à un arrêt n° 229.777 du 9 janvier 2015 qui a considéré qu' "une mesure de suspension préventive n'implique pas de jugement sur la matérialité du grief disciplinaire mais doit être envisagée en fonction de la compatibilité du maintien en service d'un agent eu égard à la gravité intrinsèque des reproches formulés à son encontre, et cela sans préjuger de son éventuelle culpabilité" et qu' "il est à cet égard incontestable qu'une information judiciaire qui se rapporte à un détournement, voire à un vol d'un objet saisi, revêt une gravité intrinsèque justifiant une mesure d'écartement d'un agent exerçant ses fonctions au sein d'une zone de police". Elle fait valoir que cet arrêt peut être transposé, en ce sens que le Procureur du Roi de Liège lui a indiqué que le requérant fait l'objet d'une information judiciaire pour des faits qualifiés de corruption, prise illégale d'intérêt, destruction d'actes, de faux, qui présentent une gravité intrinsèque justifiant une mesure d'écartement du requérant. Elle ajoute que l'urgence repose, quant à elle, sur une motivation concrète, reprise dans l'acte attaqué, consistant dans la cessation des contacts du requérant avec les membres de son service. Elle considère que même si le procureur du Roi n'avait pas estimé nécessaire la suspension du requérant, elle disposait d'un pouvoir d'appréciation à cet égard, aux termes de l'article 59 de la loi disciplinaire. Elle conclut qu'elle devait faire en sorte que le requérant ne soit plus en contact avec les membres de son service, qu'elle pouvait aller au-delà du souhait du procureur du Roi en fonction des éléments dont elle disposait et après avoir analysé la compatibilité de la présence du requérant avec l'intérêt du service et que l'acte attaqué justifie d'ailleurs ce choix.

Elle répète, dans son dernier mémoire qu'elle a pris sa décision de suspension provisoire par mesure d'ordre sur la base des éléments de fait communiqués et connus d'elle à ce stade de l'information judiciaire consistant en l'information reçue par le Parquet en date du 26 août 2016 précisant qu'une information judiciaire est ouverte à charge du requérant. Elle maintient que les éléments du dossier démontrent à suffisance que l'autorité n'a pas subordonné l'adoption de la mesure d'ordre à l'approbation du Parquet. Elle rappelle enfin que l'autorité dispose d'un pouvoir d'appréciation quant à la décision de suspendre

provisoirement un membre du personnel au regard des conditions requises par l'article 59 de la loi disciplinaire.

IV.2. Appréciation sur le deuxième moyen et la première branche du troisième moyen

La loi du 13 mai 1999 précitée permet, en effet, à l'autorité disciplinaire de suspendre un membre du personnel qui fait l'objet d'une information judiciaire et dont la présence est incompatible avec l'intérêt du service. Si l'autorité dispose à cet effet d'un pouvoir discrétionnaire, il est cependant fondamental que la décision prise identifie clairement les faits reprochés, explique en quoi ceux-ci sont susceptibles d'être punis disciplinairement et surtout en quoi le maintien de l'intéressé au sein de son service est incompatible avec l'intérêt de celui-ci et justifie dès lors une mesure d'écartement temporaire. À cet égard, la décision attaquée du 13 septembre 2016 est ainsi motivée :

" [...]

Considérant qu'une information judiciaire du chef de corruption, prise illégale d'intérêt, destruction d'actes, de faux a été ouverte à votre charge;

Considérant que les faits tels que qualifiés par l'autorité judiciaire dans votre chef portent, s'ils s'avèrent établis et vous imputables, gravement atteinte à la dignité de la fonction, aux valeurs déontologiques et aux principes élémentaires d'intégrité dont doit être animé tout fonctionnaire de police en tout temps;

Considérant qu'en pareilles circonstances, il importe d'examiner, en application des dispositions des articles 59 et suivants de la loi disciplinaire, dans quelle mesure votre présence au sein de la police fédérale est actuellement compatible avec l'intérêt du service, en attendant l'aboutissement des procédures pénales et/ou disciplinaire;

Considérant, cependant, que la question de votre innocence ou de votre culpabilité n'est pas posée dans le contexte de la présente procédure; que la présomption d'innocence n'est dès lors - par définition - pas remise en question;

Considérant que les infractions retenues à votre charge, telles que précisées *supra*, sont de nature à autoriser le constat que les faits, examinés dans le cadre de cette information judiciaire, présentent un caractère de gravité intrinsèque incontestable; qu'il y a lieu d'apprécier ce caractère de gravité intrinsèque en tenant compte de l'environnement professionnel policier;

Considérant que le contexte spécifique à l'environnement policier se caractérise par des normes déontologiques sévères, appelées à garantir notamment que la dignité de la fonction ne soit pas mise en péril et que la confiance du public dans la police ne soit pas ébranlée;

Considérant que les faits vous reprochés qualifiés de corruption, prise illégale d'intérêt, destruction d'actes, de faux, sont de nature à transgresser des normes pénales mais également déontologiques constituant le «minimum irréductible» de la déontologie policière; que partant, pareilles transgressions - à les supposer établies et imputables - sont de nature à exclure toute forme de confiance

professionnelle, condition minimale nécessaire à l'engagement des membres du personnel au sein de la Police Fédérale;

[...]".

Cette décision fait suite à un courrier du Procureur du Roi de Liège du 26 août 2016 informant la partie adverse qu' "une information judiciaire est ouverte [...] à charge de HAGELSTEIN Patrick du chef de corruption, prise illégale d'intérêt, destruction d'actes, de faux et d'autres infractions que l'enquête démontrerait" et lui précisant qu'il est prématuré de l' "autoriser à avoir accès au dossier et d'initier une enquête disciplinaire qui pourrait, à ce stade, perturber l'enquête judiciaire".

Il se déduit de ce qui précède qu'au moment de prendre les décisions attaquées la partie adverse ignorait la teneur des faits reprochés au requérant.

Les soupçons de "corruption, prise illégale d'intérêt, destruction d'actes, de faux et d'autres infractions" à l'égard du requérant, qui sont à la base de la perte de la confiance que l'autorité a placée dans son chef et qui ne trouvent, de plus, appui sur aucun élément du dossier, ne justifient dès lors pas adéquatement la mesure de suspension provisoire entreprise.

Le deuxième moyen et la première branche du troisième moyen sont en conséquence fondés.

V. Quatrième moyen

Pour rappel le quatrième moyen a été jugé fondé par l'arrêt n° 237.467 du 23 février 2017.

VI. Autres moyens

Les deuxième moyen, troisième moyen, première branche et quatrième moyen étant fondés et entraînant l'annulation des actes attaqués, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens ou branches de moyens.

VII. Indemnité réparatrice

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant demande, dans son mémoire en réplique, de condamner la partie adverse à lui payer, au titre d'indemnité réparatrice, une somme

de 1933,1 euros par mois, pendant la période s'étant écoulée entre la prise de l'acte attaqué et son retour en fonction et une somme de 3000 euros couvrant le dommage moral.

VII.2. Appréciation

Il y a lieu de rouvrir les débats sur ce point afin qu'il soit procédé conformément à l'article 25/3, § 4, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

VIII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de neuf cents euros, mais sans motiver les raisons de l'augmentation du montant de base. Il y a lieu de faire droit à sa demande en la limitant toutefois au montant de base de sept cents euros majoré de cent quarante euros en raison de la demande de suspension.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision du 5 septembre 2016 du directeur général de la police administrative de suspendre provisoirement Patrick HAGELSTEIN par mesure d'ordre, ainsi que la décision du ministre des Finances du 13 septembre 2016, confirmant la suspension provisoire urgente par mesure d'ordre pour une durée de quatre mois, sont annulées.

Article 2.

Les débats sont rouverts sur la demande d'indemnité réparatrice afin qu'il soit procédé conformément à l'article 25/3, § 4, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Article 3.

Les dépens et l'indemnité de procédure relatifs à la demande de suspension et à la requête en annulation sont liquidés comme suit.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt-six octobre deux mille dix-huit, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Florence VAN HOVE,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.