

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 246.516 du 20 décembre 2019

A. 220.371/VIII-10.247
A. 225.923/VIII-10.910
A. 225.924/VIII-10.911
A. 226.748/VIII-11.006
A. 226.749/VIII-11.007

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 des requêtes

Par une demande introduite, dans son mémoire en réplique, le 16 octobre 2017, Patrick HAGELSTEIN sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice du dommage qui lui a été causé par la suspension provisoire décidée le 5 septembre 2016, confirmée le 13 septembre 2016 et prolongée à plusieurs reprises (A. 220.371/VIII-10.247).

Par une requête introduite le 14 août 2018, Patrick HAGELSTEIN sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice du dommage qui lui a été causé par les décisions de prolongation de la suspension par mesure d'ordre prises à son égard le 22 décembre 2017 et le 27 avril 2018 par le vice-premier ministre, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, annulées par l'arrêt n° 241.791 du 14 juin 2018 (A. 225.923/VIII-10.910).

Par une requête également introduite le 14 août 2018, Patrick HAGELSTEIN sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice du dommage qui lui a été causé par la décision de prolongation de la suspension par mesure d'ordre prise à son égard le 31 août 2017 par le ministre de la Défense nationale pour le vice-

premier ministre, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, annulée par l'arrêt n° 241.790 du 14 juin 2018 (A. 225.924/VIII-10.911).

Par une requête introduite le 21 novembre 2018, Patrick HAGELSTEIN sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice du dommage qui lui a été causé par la décision de prolonger la suspension par mesure d'ordre pour une nouvelle durée de quatre mois prise à son égard le 3 janvier 2017 par le vice-premier ministre, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, annulée par l'arrêt n° 242.810 du 26 octobre 2018 (A. 226.748/VIII-11.006).

Par une requête également introduite le 21 novembre 2018, Patrick HAGELSTEIN sollicite l'octroi d'une indemnité réparatrice du dommage qui lui a été causé par la décision de prolonger la suspension par mesure d'ordre prise à son égard le 3 mai 2017 par le vice-premier ministre, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, annulée par l'arrêt n° 242.811 du 26 octobre 2018 (A. 226.749/VIII-11.007).

II. Procédure

Un arrêt n° 242.809 du 26 octobre 2018 a annulé la décision du 5 septembre 2016 du directeur général de la police administrative de suspendre provisoirement le requérant 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 et a rouvert les débats concernant l'indemnité réparatrice (A. 220.371/VIII-10.247).

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés dans les cinq affaires.

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport commun sur les cinq affaires, sur la base de l'article 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par des ordonnances du 4 novembre 2019, les affaires ont été fixées à l'audience du 6 décembre 2019.

M. Luc DETROUX, président de chambre, a fait rapport.

M^e Anne FEYT, *loco* M^e Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{me} Jenifer BELDJOUDI, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues 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

1. Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans les arrêts n^{os} 237.467 du 23 février 2017 et 240.170 du 12 décembre 2017. Il y a lieu de s'y référer.

2. À la suite des arrêts n^{os} 240.790 et n° 240.791 du 14 juin 2018, le requérant a été détaché à la zone de police locale de Liège. La partie adverse a procédé à la régularisation de sa situation à partir de septembre 2017.

3. À la suite des arrêts n^{os} 242.809, n° 242.810 et n° 242.811 du 26 octobre 2018, la partie adverse a procédé à la régularisation pour la période de septembre 2016 à août 2017.

IV. Jonction des affaires

Les cinq demandes d'indemnité réparatrice sont consécutives aux illégalités constatées dans les arrêts n° 241.790, n° 241.791, n° 242.809, n° 242.810 et n° 242.811 précités qui annulent les décisions de suspendre le requérant par mesure d'ordre et de prolonger cette suspension. Elles portent en tout ou partie sur le même préjudice.

Il y a lieu de joindre les affaires pour qu'il soit statué à leur égard par un seul et même arrêt.

V. Examen du préjudice

V.1. Thèses des parties

Dans son mémoire en réplique dans l'affaire A 220.371/VIII-10.247, le requérant sollicite une indemnité réparatrice. Il allègue que l'acte querellé a fait l'objet de multiples prolongations quand bien même l'autorité savait depuis l'arrêt n° 237.467 du 23 février 2017 qu'il était lourdement entaché d'illégalité. Il expose qu'il a été jugé que « les montants éventuellement retenus à titre d'indemnité réparatrice doivent tenir compte de la durée pendant laquelle le préjudice invoqué peut, le cas échéant, découler de l'illégalité, ce qui ne correspond pas forcément à toute la durée de l'application du règlement illégal » (C.E., n° 238.830 du 14 juillet 2017). Il soutient qu'en l'espèce, faisant application de l'article 159 de la Constitution, il y a lieu de considérer qu'il a subi du fait de la décision querellée et de ses prolongations injustifiées, un dommage équivalent à une perte de revenu de 15 % par mois entre la prise de l'acte querellé et la date de l'arrêt à intervenir. Selon lui, il s'agit là d'une perte de 919,60 euros bruts par mois. Il invoque qu'il a également été privé de la possibilité de percevoir les diverses primes auxquelles il avait vocation quand il exerçait effectivement ses fonctions, soit ses indemnités de motocycliste (368,56 euros bruts par mois) et ses indemnités tenue-téléphone (39,60 euros par mois). Il s'agit aussi de ses émoluments versés par l'école de police (184,96 euros par mois) et ses indemnités irrégulières (moyenne de 714,22 euros par mois). Il en résulte, selon lui, une perte de 1013,50 euros de primes et rémunération diverses et une perte de 919,60 euros pour sa rémunération de base, soit une perte de 1933,10 euros par mois. Enfin, il allègue qu'il a subi un dommage moral considérable, car il lui a été insupportable de rester totalement inactif pendant une période particulièrement longue, que l'acte attaqué porte gravement atteinte à sa réputation car il entérine le fait qu'il est susceptible d'avoir commis des faits à ce point graves qu'il pourrait être démis définitivement de ses fonctions, et qu'il est dans l'absolue incapacité, vis-à-vis de ses collègues, de ses élèves, de sa famille et dans son environnement social, de se défendre sur le fond des accusations portées à son encontre dès lors que celles-ci portent sur des faits dont il ignore tout. Il évalue le dommage moral à 3.000 euros.

Dans ses demandes d'indemnité réparatrice enrôlées sous les numéros A. 225.923/VIII-10.910 et A. 225.924/VIII-10.911, il réitère la même demande en ce qui concerne le préjudice financier, soit 1933,10 euros par mois, pendant vingt et un mois. Il considère que la prolongation du préjudice moral pendant plusieurs mois depuis sa précédente demande justifie de porter celle-ci à 3.500 euros.

Dans ses demandes d'indemnité réparatrice enrôlées sous les numéros A. 226.748/VIII-11.006 et A. 226.749/VIII-11.007, il réitère la même demande concernant le préjudice financier et le préjudice moral. Il joint à ses requêtes une copie des attestations de soins délivrées à l'occasion de consultations chez un psychiatre ainsi que d'un rapport que ce dernier a adressé à son médecin traitant au sujet des séquelles induites par sa mise à l'écart de vingt et un mois. Ces pièces supplémentaires témoignent selon lui du préjudice moral subi et pour lequel une indemnité réparatrice est sollicitée.

Dans ses mémoires en réponse, la partie adverse expose que les montants du dommage financier réclamés par le requérant ne sont pas justement évalués ni justifiés car il invoque différents montants auxquels il aurait droit sans pour autant fournir quelque pièce justificative que ce soit. Elle constate que le montant de 1933,10 euros par mois réclamé est pour le moins imprécis et incorrect car le requérant prend comme référence des montants bruts, nets, approximatifs ainsi que des montants qui ne peuvent justifier une demande d'indemnité réparatrice pour enfin additionner l'ensemble. Elle précise par ailleurs qu'à la suite des arrêts d'annulation des 14 juin et 26 octobre 2018, la situation du requérant a été régularisée dans les meilleurs délais, à savoir respectivement fin juillet et fin novembre 2018. Elle expose qu'il a perçu en tant que régularisation de traitements, allocations et indemnités pour la période qui s'étend de septembre 2016 à juin 2018 les montants calculés sur la base :

- de la différence entre le montant correspondant aux 100 % de traitement auquel il a droit en raison de l'exécution des arrêts des 14 juin 2018 et 26 octobre 2018 et les 85 % de son traitement perçus durant la période de suspension provisoire par mesure d'ordre de septembre 2016 à juin 2018 (soumis à cotisations sociales et précompte professionnel);
- de l'allocation de fonction personnel roulant (soumis à cotisations sociales et précompte professionnel);
- de l'indemnité téléphone (non soumise à cotisations sociales et précompte professionnel);
- de l'indemnité entretien uniforme (non soumise à cotisations sociales et précompte professionnel).

Par contre, concernant les allocations relatives aux prestations de nuits, de week-end et d'heures supplémentaires réclamées par le requérant (+/- 714,22 €/mois selon lui), elle précise qu'aucune régularisation n'intervient à cet égard au motif qu'il s'agit de prestations qui n'ont pas été effectuées. Elle fait valoir que la Cour d'appel de Liège s'est prononcée concernant cette revendication dans le cadre de situations similaires devant les tribunaux judiciaires et que l'arrêt de la Cour

d'appel du 22 mai 2012 a considéré que ces allocations n'étaient pas dues en raison du fait qu'il s'agit de prestations particulières qui n'ont pas été effectuées. Elle expose que cette position a été confirmée par le jugement du 4 octobre 2016 du Tribunal de première instance de Liège ainsi que par l'arrêt de la Cour d'appel de Liège du 21 mars 2017. Au vu de ce qui précède, elle estime qu'il n'y a pas lieu d'accorder une indemnité réparatrice afin de couvrir le préjudice invoqué par le requérant en l'absence de telles prestations durant la période de suspension provisoire par mesure d'ordre. Ce raisonnement s'applique, selon elle, également aux émoluments versés par les écoles de police pour les formations dispensées par le requérant : n'ayant pas été prestées, elles ne sont pas dues. En conséquence, elle conteste la somme de 1.933,10 euros par mois à laquelle prétend le requérant, qui ne tient pas compte des différents montants de base indexés, des retenues fiscales et sociales pour le traitement et l'allocation de fonction personnel roulant ainsi que des montants qui ne doivent pas être régularisés selon la jurisprudence des cours et tribunaux. Elle mentionne ensuite les régularisations opérées au profit du requérant à la suite des arrêts des 14 juin et 26 octobre 2018, en juillet et novembre 2018 (traitement + allocation téléphone + entretien uniforme) :

- 630,90 € pour la régularisation de septembre 2016
- 694,01 € pour la régularisation d'octobre 2016
- 694,01 € pour la régularisation de novembre 2016
- 718,53 € pour la régularisation de décembre 2016
- 694,01 € pour la régularisation de janvier 2017
- 694,01 € pour la régularisation de février 2017
- 694,01 € pour la régularisation de mars 2017
- 694,01 € pour la régularisation d'avril 2017
- 828,05 € pour la régularisation de mai 2017
- 694,01 € pour la régularisation de juin 2017
- 707,88 € pour la régularisation de juillet 2017
- 707,88 € pour la régularisation d'août 2017
- 640,47 € pour la régularisation de septembre 2017
- 707,88 € pour la régularisation d'octobre 2017
- 707,88 € pour la régularisation de novembre 2017
- 732,72 € pour la régularisation de décembre 2017
- 577,46 € pour la régularisation de janvier 2018
- 577,46 € pour la régularisation de février 2018
- 577,46 € pour la régularisation de mars 2018
- 578,83 € pour la régularisation d'avril 2018
- 664,15 € pour la régularisation de mai 2018
- 600,65 € pour la régularisation de juin 2018.

Elle ajoute qu'il a perçu en outre une régularisation de l'allocation de fin d'année pour décembre 2017 de 221,89€ et une régularisation du pécule de vacances pour mai 2018 d'un montant de 230,65€. Sur la base de ce qui précède, elle estime que la réparation sollicitée par le requérant est couverte par la régularisation intervenue à la suite des arrêts du 26 octobre 2018 à son égard et que, dès lors, la prétention du requérant, qui réclame la somme de 1.933,10 euros par mois à titre de réparation du dommage financier durant la période de suspension provisoire par mesure d'ordre, n'est pas fondée.

En ce qui concerne le préjudice moral, elle considère qu'il a été réparé à suffisance par les arrêts d'annulation des 14 juin et 26 octobre 2018. Elle renvoie à la jurisprudence du Conseil d'État, selon laquelle « un arrêt d'annulation répare en principe le préjudice moral causé par l'acte illégal. Cependant, s'il existe des circonstances particulières, l'octroi d'une indemnité réparatrice du préjudice moral subi est possible, outre l'annulation prononcée, lorsque le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation établit que l'illégalité retenue est à l'origine d'un préjudice qu'il subit et qui n'est pas entièrement réparé par l'annulation ». Elle expose qu'il revient au requérant de démontrer que les arrêts d'annulation prononcés ne réparent pas à suffisance le préjudice moral qu'il invoque. Elle soutient qu'il se limite à énoncer des éléments qui, selon lui, constituent un préjudice moral susceptible d'être indemnisé sans pour autant apporter la preuve de ces différentes prétentions. Celles-ci sont, selon elle, à considérer comme hypothétiques, car le requérant n'apporte pas la preuve de l'atteinte à la réputation professionnelle ainsi que dans sa vie familiale et sociale qui subsisterait après les arrêts d'annulation et il ne démontre pas que les tiers et les collègues ont été informés des motifs de son absence par la partie adverse. Elle juge utile de préciser que le fait pour un membre du personnel de ne plus exercer ses fonctions peut trouver son fondement dans toute autre justification. En outre, à supposer qu'un tel dommage existe, le requérant ne démontre pas non plus, selon elle, que les arrêts d'annulation ne réparent pas entièrement ce préjudice. Enfin, la partie adverse souligne que les deux derniers arguments invoqués par le requérant ont trait à l'enquête pénale qui court toujours et ne concernent donc pas la décision de suspension provisoire et les décisions de prolongation de celle-ci. Ils ne peuvent dès lors, selon elle, justifier la demande d'indemnité réparatrice. Elle conclut d'une part, que le préjudice moral invoqué par le requérant n'est pas démontré et d'autre part, que si ce préjudice moral devait être retenu, la réparation en nature obtenue par les arrêts d'annulation du 26 octobre 2018 est suffisante et le montant de 3500 euros sollicité n'est aucunement justifié.

Dans son mémoire en réplique, le requérant conteste la thèse de la partie adverse selon laquelle il n'aurait pas droit aux allocations relatives aux prestations de nuit, de week-end et d'heures supplémentaires, ainsi qu'aux émoluments versés par les écoles de police pour les formations dispensées. Il soutient que s'il n'avait pas été tenu à l'écart durant près de deux ans, il aurait incontestablement presté ces « inconvénients », qui constituent une plus-value non négligeable et qui justifient qu'un membre du personnel préfère (ou non) prester dans un service opérationnel tel que le sien. Il fait un parallèle avec le cas d'un membre du personnel qui subit une incapacité temporaire de travail à la suite d'un accident de travail et à qui il est versé pour chaque mois d'exemption un montant équivalant au montant mensuel moyen qu'il aurait perçu à titre d'inconvénients (week-ends, heures supplémentaires, primes diverses...) afin qu'il ne soit pas lésé par son exemption résultant d'un accident de travail. Il soutient que le même traitement doit lui être appliqué car il n'a jamais demandé à être écarté de ses fonctions pendant deux ans. Il allègue que la jurisprudence des cours et tribunaux invoquée par la partie adverse n'est pas transposable. Il souligne que le Tribunal de première instance de Liège indique dans son jugement du 4 octobre 2016 versé par la partie adverse, que « Mme [X] fait valoir que si elle avait travaillé au lieu de rester chez elle, elle aurait nécessairement accompli ces prestations car cela a été le cas tant avant qu'après sa suspension. Le raisonnement serait peut-être pertinent si le litige s'inscrivait dans le cadre d'une action en responsabilité. Si c'était fautivement que l'État avait empêché Mme [X] d'effectuer ces prestations supplémentaires ou plus lourdes, cette perte pourrait éventuellement être présentée comme un élément du dommage ». Il soutient que la Cour d'appel de Liège a confirmé ce raisonnement dans son arrêt du 21 mars 2017 et que la position adoptée à ce sujet par la Cour d'appel de Bruxelles ne permet pas d'infirmier l'enseignement des juridictions liégeoises, dont il ressort que lorsque c'est de façon fautive (ou, comme en l'espèce, de façon manifestement irrégulière, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État) que l'autorité écarte un agent de ses fonctions, cette dernière doit être tenue de réparer intégralement les conséquences de ses actes, ce qui implique de rembourser les sommes correspondant aux prestations supplémentaires qui auraient été incontestablement effectuées. Par ailleurs, il soutient que contrairement à ce que prétend la partie adverse, il avait déjà déposé précédemment l'ensemble des documents permettant d'aboutir au calcul qu'il a présenté. Au sujet du dommage moral, il estime qu'il existe incontestablement des circonstances exceptionnelles qui font que le préjudice qu'il a subi n'est pas entièrement réparé par l'arrêté d'annulation. Il fait valoir le témoignage du docteur T., dont il résulte que la suspension provisoire a eu des répercussions sociales et psychologiques altérant sa santé physique et mentale. S'il est incontestable que le décès de son épouse n'a en rien amélioré sa santé psychologique, il ressort très nettement, selon lui, des conclusions du psychiatre que c'est précisément sa mise à

l'écart irrégulière qui est à l'origine de son préjudice moral, mise à l'écart qui a d'ailleurs également affecté la qualité du couple puisque son épouse souffrait autant que lui de cette situation et n'aura finalement pas été à ses côtés pour le voir enfin rétabli dans ses droits et s'en réjouir avec lui. Il expose qu'il ressort tout aussi nettement de ce rapport que c'est en raison des mesures de mise à l'écart irrégulières infligées qu'il est désormais astreint, contre son gré, à un traitement hypnotique et anxiolytique. Il en résulte, selon lui, que sur le plan psychologique, le dommage moral n'a pas été réparé par les arrêts d'annulation et ce alors même qu'il résulte directement des décisions annulées. Il expose que celles-ci ont par ailleurs manifestement porté gravement atteinte à sa réputation et à son honneur, compte tenu, entre autres, du fait de la durée inaccoutumée de la mesure de suspension. Il renvoie à cet égard aux attestations de ses nombreux collègues et dont il a déjà été fait mention dans le cadre des procédures en annulation. Il fait état ensuite de plusieurs témoignages qui attestent de l'existence de rumeurs sur les raisons de son écartement et qui démontrent selon lui l'atteinte portée à sa réputation et la difficulté qui persiste toujours de contrecarrer les rumeurs les plus folles et les plus absurdes qui circulent à son propos. Il expose qu'il est en effet suggéré qu'il se serait rendu coupable de harcèlement moral, de harcèlement sexuel, de vol d'agent, de corruption, de « magouilles » avec les sponsors dans le cadre de rallies, d'un comportement illégal au bénéfice d'une société d'intérim, de faire bénéficier des transporteurs d'une impunité, d'oublier des amendes ou des procès-verbaux à l'encontre de certaines sociétés, d'infractions à ce point graves qu'il risque d'être incarcéré et que cela entacherait la réputation de tout qui avait un lien de proximité avec lui. Par ailleurs, il fait valoir qu'il apparaît de ces attestations que la rumeur négative à son encontre s'est très largement propagée puisqu'elle est allée jusqu'à la police de la route d'Awans, la police fédérale en général, l'école de police de Liège, l'unité de la circulation de Liège, la zone de police de Liège et la zone de police Montgomery. Il soutient que contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, cette atteinte à sa réputation n'a pas trait à l'enquête pénale, laquelle est au demeurant toujours en cours et aurait déjà permis de mettre en lumière le caractère totalement infondé des accusations les plus graves dont il fait l'objet. Il expose qu'elle gagne désormais les réseaux sociaux et fait état d'une publication d'un individu qui prétendrait qu'il a été réintégré parce que l'autorité aurait « fait un geste » à l'égard d'un « corrompu » victime d'un malheur indépendant. Il s'agit selon lui de la meilleure preuve du fait que les arrêts d'annulation n'ont manifestement pas réparé le préjudice causé par les actes attaqués et annulés. Il expose enfin que sa réinsertion dans ses fonctions fut loin d'être sans difficulté, que la façon dont l'autorité a tenté, au mépris de l'autorité de chose jugée des arrêts d'annulation, de « se débarrasser » de lui d'une façon ou d'une autre, ressort nettement d'un courrier que son conseil a adressé au ministre de l'Intérieur et dans lequel il est fait état de ce qu'on ne

souhaite pas qu'il se présente à son travail, et qu'on préfère le mettre en congé. Il expose qu'il a été *in fine* détaché à la zone de police de Liège au lieu d'être réintégré dans ses fonctions initiales, et alors qu'on avait d'abord tenté de le détacher à Bruxelles. Il expose également qu'il a dû faire intervenir son syndicat car le CDP D. avait décrété qu'il ne pouvait avoir accès aux bâtiments du commandement de la WPR Liège (Vottem) ni à son bureau (poste d'Awans), persistant de la sorte à le traiter comme un pestiféré et continuant ainsi à ternir sa réputation. La façon dont il a été traité par la partie adverse en suite des arrêts d'annulation témoigne, selon lui, de l'impuissance de ceux-ci à réparer le préjudice moral subi. Il fait encore valoir à l'appui de ce qui précède un échange de mails de novembre 2018 qui relate la façon dont s'est déroulé un bref passage effectué au poste Circulation d'Awans, où se trouvent toujours son bureau et son vestiaire, pour y récupérer du matériel. Il allègue qu'il ressort du courriel cité que sa visite dans son ancienne affectation aurait provoqué « un certain malaise », certains ayant été amené à témoigner à son encontre, et amené des interrogations quant à la liberté d'autres visites. Enfin, il fait état qu'il a pris connaissance, au moment d'écrire son mémoire en réplique dans les affaires A. 225.923/VIII-10.910 et A. 225.924/VIII-10.911, d'une « décision » adressée par le CDP D. au personnel, dans laquelle il est fait état « du malaise que créerait le contact de l'intéressé [à savoir le requérant] avec les anciens membres de son poste », de ce que sa visite à ce poste le 26 novembre constitue « un incident », que tout contact avec le personnel de ce poste doit être évité car « sa présence est cause de profonds malaises auprès du personnel et l'intéressé semble vouloir “jouer à l'influence” auprès des personnes qui ont déclaré dans ce dossier », et que « tout non-respect de cette procédure pourrait être taxé de complicité » et faire l'objet de poursuites disciplinaires. Il allègue que c'est en violation flagrante du principe de la présomption d'innocence et de l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'État que le CDP D. continue ainsi à le mettre à l'écart sous prétexte que son retour serait le résultat d'un pur « vice de procédure », et se permet de donner instruction à son service, de sa propre initiative et sans la moindre directive en ce sens de l'autorité, d'éviter tout contact avec lui, sous peine d'être taxé de « complicité » et de faire l'objet de mesures disciplinaires. Il en conclut que, manifestement, les arrêts du Conseil d'État n'ont pas suffi à réparer l'atteinte à sa réputation. Il soutient que compte tenu de la persistance et de l'aggravation du dommage moral depuis les arrêts d'annulation, celui-ci doit désormais être réévalué et peut être fixée à 4000 euros *ex aequo et bono*.

Dans son dernier mémoire, il reprend les arguments exposés dans ses écrits précédents. Il soutient qu'il a communiqué en temps et en heure tous les documents utiles et que si ceux-ci devaient s'avérer insuffisants, il conviendrait que la partie adverse fasse preuve de collaboration procédurale s'agissant de l'évaluation

précise de dommages dont l'existence est établie. Concernant son enseignement à l'école de police, il atteste sur l'honneur que les trois fiches de rémunération établies par la province de Liège qu'il a produites et qui sont relatives aux années 2014, 2015 et 2016 ne concernent que des prestations comme chargé de cours à l'École de police. Il produit, pour autant que de besoin, la fiche de rémunération pour les revenus 2013, qui également ne concerne que les prestations de chargé de cours. Il expose que ces prestations sont faites à l'heure et varient chaque année en fonction de ses disponibilités, du nombre de classes qui lui est attribué, qui varie lui aussi d'année en année en fonction du recrutement. Il indique qu'il a immédiatement repris ses fonctions de chargé de cours dès sa réintégration, qu'il n'y a donc aucun doute qu'il aurait effectué des prestations en tant que chargé de cours à l'École de police durant la période litigieuse s'il n'avait pas été suspendu, mais qu'il est par contre difficile, sinon impossible, de déterminer précisément le montant du dommage puisque le nombre d'heures prestées chaque année dépend de plusieurs paramètres. Dans sa demande originale, il lui a paru pertinent d'établir une moyenne par an, puis par mois, en fonction des trois années précédant la suspension :

- 2014 : 2265,66 euros par an, soit 188,80 euros par mois;
 - 2015 : 1496,08 euros par an, soit 124,67 euros par mois;
 - 2016 : 2896,71 euros par an, soit 241,39 euros par mois;
- Moyenne : 184,96 euros par mois.

Il fait valoir que cette moyenne serait supérieure s'il avait tenu compte des rémunérations perçues en 2013 (4722,63 euros - pièce 14.5), du fait que les rémunérations pour l'année 2016 ne correspondent pas à une année complète, mais seulement aux mois de janvier à août, et que par conséquent son évaluation de ce préjudice n'est pas manifestement déraisonnable. En ce qui concerne les prestations irrégulières, en réponse au rapport de l'auditeur rapporteur selon lequel les éléments produits ne permettent pas de faire droit à cette partie de la demande, il estime qu'il a produit tous les documents en sa possession s'agissant de calculer ce poste du dommage, mais que, pour autant que de besoin, il complète son dossier par la production des fiches de paie des indemnités variables des vingt-quatre mois précédant sa suspension. Il indique qu'il résulte de ces pièces que la moyenne mensuelle est de 650,59 euros, soit un montant moindre que les 714,22 euros sollicités dans la demande originale. Il ne s'oppose pas à ce que l'indemnité réparatrice soit calculée sur cette base et synthétise comme suit cette demande :

- « - Dommage moral : 4000 euros (atteinte à la santé mentale : 2000 euros; atteinte à la réputation : 2000 euros);
- Perte de revenus pour un enseignement à l'École de police : 184,96 euros par mois, soit 3.884,16 euros pour vingt et un mois;

- Perte de revenus pour prestations irrégulières : 714,22 euros par mois soit 14.998,62 euros pour vingt et un mois (à titre subsidiaire 650,59 euros par mois soit 13.662,39 euros pour vingt et un mois);
- Total : 22.882,78 euros pour vingt et un mois de suspension (à titre subsidiaire 21. 546,55 euros pour vingt et un mois de suspension) ».

V.2. *Appréciation*

L'article 11*bis* des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme il suit :

« Art. 11*bis*. Toute partie requérante ou intervenante qui poursuit l'annulation d'un acte, d'un règlement ou d'une décision implicite de rejet en application de l'article 14, § 1^{er} ou § 3, peut demander à la section du contentieux administratif de lui allouer par voie d'arrêt une indemnité réparatrice à charge de l'auteur de l'acte si elle a subi un préjudice du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet, en tenant compte des intérêts publics et privés en présence.

La demande d'indemnité est introduite au plus tard dans les soixante jours qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt ayant constaté l'illégalité.

En cas d'application de l'article 38, la demande d'indemnité doit être introduite au plus tard soixante jours après la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours. Il est statué sur la demande d'indemnité dans les douze mois qui suivent la notification de l'arrêt qui clôt la procédure de recours.

La partie qui a introduit la demande d'indemnité ne peut plus intenter une action en responsabilité civile pour obtenir une réparation du même préjudice.

Toute partie qui intente ou a intenté une action en responsabilité civile ne peut plus demander à la section du contentieux administratif une indemnité pour le même préjudice ».

Il résulte de cette disposition que le Conseil d'État est compétent pour accorder une indemnité réparatrice lorsque le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation établit que l'illégalité sanctionnée est à l'origine d'un préjudice qu'il subit et qui n'est pas entièrement réparé du fait de l'annulation. Le requérant doit ainsi faire la démonstration d'un lien de causalité entre l'illégalité constatée et le préjudice dont il se plaint (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 6), cette démonstration devant établir que ce préjudice ne se serait pas produit sans l'illégalité commise par la partie adverse et l'indemnisation d'un préjudice sur la base de l'article 11*bis* ne trouvant en outre à s'appliquer que lorsque l'acte administratif illégal a, en dépit de son effacement *ab initio* de l'ordre juridique ou du constat d'illégalité, engendré un préjudice que ceux-ci ne peuvent réparer. Selon la *ratio legis*, l'indemnité réparatrice constitue une notion autonome qui se distingue tant de la réparation du dommage sur la base des articles 1382 à 1386 du Code civil que de l'indemnité « en équité » de

l'article 11 des lois coordonnées précitées, et dont « il convient de laisser au Conseil d'État le soin de dégager progressivement les modalités au travers de sa jurisprudence » (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, pp. 6-7). Par ailleurs, l'« obligation pour le Conseil d'État » de tenir compte de toutes les circonstances d'intérêt public et privé comme le prescrit l'article 11*bis* précité, se justifie, selon le législateur, « notamment par la nécessité de maintenir un équilibre entre la partie qui poursuit l'annulation et la partie adverse » (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, p. 7) et implique que l'indemnité ne doit pas réparer l'intégralité du préjudice (*Doc. parl.*, Sénat, session 2012-2013, avis de la section de législation n° 59/933/AG du 29 août 2013, n° 5-2233/2, p. 8).

V.2.1 Préjudice matériel

S'agissant du préjudice matériel, il résulte des régularisations opérées par la partie adverse que la demande résultant de la perte de rémunération ordinaire pendant la période durant laquelle le requérant a été suspendu provisoirement est désormais sans fondement.

S'agissant des rémunérations pour prestations irrégulières, la partie adverse, en se référant à la jurisprudence de la Cour d'appel de Liège, considère qu'elles ne sont pas dues pour le motif que ces prestations n'ont pas été effectuées.

Il y a lieu de relever à cet égard que la jurisprudence citée par la partie adverse ne permet pas d'arriver à cette conclusion. En effet, si dans un arrêt du 21 mars 2017, la Cour d'appel de Liège a jugé que :

« Quant à la question du montant des accessoires au traitement à restituer, la Cour a déjà eu l'occasion de souligner dans des cas similaires, que s'il y a lieu de remettre [X] dans la situation qui aurait dû être la sienne sans suspension au niveau de son traitement, rien [ne] permet de conclure que ce dernier aurait obligatoirement effectué des prestations particulières qui lui auraient permis d'obtenir des primes et avantages autres que celles octroyées automatiquement du fait de l'activité de service (voir Cour appel de Liège, 12^{ème} chambre, 22 mai 2012, RG 2010/908) »,

le même arrêt précise ensuite :

« Au surplus, aucune faute n'est démontrée dans le chef de l'État belge quant à la suspension ordonnée à l'encontre de [X], lequel était d'ailleurs en aveux partiels quant aux faits reprochés, lesquels ont été consacrés par une décision pénale de la Cour d'appel de Liège ».

Il ne résulte pas de cette jurisprudence que les allocations pour prestations irrégulières ne sont pas dues pour la période pendant laquelle un membre du personnel des services de police est suspendu lorsque cette suspension résulte d'une faute de l'autorité. Dans les deux affaires ayant fait l'objet des arrêts de la Cour d'appel de Liège, la suspension pour ordre n'avait pas été annulée par le Conseil d'État ni considérée comme illégale par les cours et tribunaux, il était fait application de la disposition légale selon laquelle lorsqu'aucune peine disciplinaire n'est prononcée, la suspension provisoire est réputée rapportée et l'autorité rembourse le traitement éventuellement retenu à l'intéressé (article 65, alinéa 1^{er}, de la loi du 13 mai 1999 portant le statut disciplinaire des services de police).

Il n'est pas contestable que si le requérant n'avait pas été illégalement suspendu, il aurait pu continuer à effectuer des prestations irrégulières et bénéficier des allocations liées à celles-ci. Ces allocations constituent un élément important de la rémunération des membres du personnel opérationnel des services de police qui sont affectés dans des services où de telles prestations sont requises. Il y a donc bien un lien de causalité entre l'illégalité des actes annulés et le préjudice allégué par le requérant. Comme celui-ci l'indique, sans être contredit sur ce point par la partie adverse, ces montants varient de mois en mois de telle sorte qu'il convient de prendre une moyenne des montants octroyés au cours d'un certain nombre de mois précédant la période de suspension. Il y a donc lieu de faire droit à la demande d'une indemnité réparatrice de 13.662,39 euros, qui est le résultat de la multiplication par vingt et un du montant net moyen des allocations pour prestations irrégulières perçues par le requérant au cours des vingt-quatre mois qui ont précédé sa suspension provisoire, soit 650,59 euros. Il appartiendra à la partie adverse d'effectuer les retenues fiscales et sociales de manière à ce que le montant net octroyé corresponde à ce montant.

Le même raisonnement peut être tenu pour la rémunération des prestations à l'École de police de la province de Liège. Le requérant n'est pas contredit lorsqu'il prétend que s'il n'avait pas été suspendu, il aurait pu continuer à donner cours pendant la période de suspension puisqu'il a pu reprendre ses cours immédiatement après celle-ci. Comme il s'en explique dans son dernier mémoire, les prestations varient d'année en année, de telle sorte qu'il est raisonnable de prendre en considération la moyenne de la rémunération brute octroyée par la province de Liège pour les trois dernières années précédant le début de la période de suspension, à savoir 184,96 euros par mois, soit 3.884,16 euros pour vingt et un mois.

V.2.2 Atteinte à la santé

Le rapport du docteur T. indique que le requérant a subi des troubles psychologiques consécutifs à sa mise à l'écart professionnelle et que la fin de la suspension provisoire a été impuissante à y mettre un terme, car même s'il a mis un point d'honneur à reprendre le travail immédiatement, « il n'en demeure pas moins que [le requérant] reste indéniablement atteint psychologiquement ».

Ce préjudice entre dès lors dans les conditions pour l'octroi d'une indemnité réparatrice.

Le requérant n'évalue pas spécifiquement la hauteur de ce préjudice, qu'il inclut dans son préjudice moral global.

Faute de précision à cet égard, ce préjudice est évalué *ex aequo et bono* à la somme de 1.500 euros.

V.2.3. Atteinte à la réputation

Un arrêt d'annulation répare en principe le préjudice moral causé par l'acte illégal. Cependant, s'il existe des circonstances particulières, l'octroi d'une indemnité réparatrice du préjudice moral subi est possible, outre l'annulation prononcée, lorsque le bénéficiaire d'un arrêt d'annulation établit que l'illégalité retenue est à l'origine d'un préjudice qu'il subit et qui n'est pas entièrement réparé par l'annulation.

Le requérant expose différents éléments qui montreraient que sa réputation aurait été entachée dans une mesure telle que l'annulation n'y aurait pas remédié.

Le requérant produit tout d'abord une série de témoignages dont il résulterait que les rumeurs les plus diverses circulaient au sein de la police à propos de la suspension provisoire dont il était l'objet. Ces témoignages ont été recueillis à la fin de l'année 2017 et au début de l'année 2018 et ils sont dès lors antérieurs aux arrêts d'annulation. Le requérant ne saurait, sur cette base, considérer que l'atteinte à sa réputation aurait perduré, d'autant qu'il lui était loisible de faire connaître la teneur des arrêts d'annulation. Il y a lieu de rappeler à cet égard que l'arrêt n° 242.809 du 26 octobre 2018 a jugé les moyens fondés dans la mesure où ils étaient pris de l'absence de fondement adéquat justifiant l'adoption des actes annulés.

Un tel préjudice est réparé par les arrêts d'annulation.

Le requérant invoque par ailleurs un message posté sur un réseau social, faisant apparemment référence à la première annulation intervenue, et dans lequel il est écrit « un corrompu va être réintégré... ». Il ne peut toutefois être induit d'un seul message posté par un *quidam* sur un réseau social que la réputation du requérant est entachée.

Enfin, le requérant estime aussi que les difficultés de sa réintégration en service attestent de sa mauvaise réputation en dépit des arrêts d'annulation.

Il ressort du dossier que les intentions de la partie adverse, d'abord de suspendre à nouveau le requérant puis, finalement, de le détacher sont motivées par l'existence de poursuites judiciaires à son encontre, circonstance distincte de la suspension provisoire et de son annulation. Le changement d'affectation du requérant peut s'expliquer par le courrier du procureur du Roi du 26 août 2016 à l'origine de la suspension provisoire, courrier qui faisait état de ce que « dans l'intérêt de l'enquête, il ne conviendrait pas que [le requérant] soit en contact avec les membres du personnel de son service qui vont devoir être interrogés dans l'enquête à sa charge en étant dans un lien de subordination à son égard » .

Les réactions qui ont suivi la visite du requérant à son ancienne unité découlent de la même cause. Il ressort de la communication du CDP D. que le trouble causé par cette visite est lié au fait que des membres du personnel avaient été amenés à témoigner à son encontre, encore une fois dans un cadre pénal.

Le lien de causalité entre cet aspect du préjudice moral allégué par le requérant et l'illégalité des actes annulés n'est donc pas établi.

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

Article 1^{er}.

Les affaires portant les n^{os} de rôle A. 220.371/VIII-10.247, A. 225.923/VIII-10.910, A. 225.924/VIII-10.911, A. 226.748/VIII-11.006 et A. 226.749/VIII-11.007 sont jointes.

Article 2.

Est accordée à Patrick HAGELSTEIN, à charge de l'État belge, une indemnité réparatrice composée comme suit :

- 13.662,39 euros, pour la perte de rémunération nette pour prestations irrégulières ;
- 3.884,16 euros, pour la perte de rémunération brute qu'aurait octroyée la province de Liège pour les cours à l'École de Police ;
- 1. 500 euros, pour le dommage moral.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 1000 euros et la contribution de 100 euros.

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

Luc DETROUX,	président de chambre,
Diane DÉOM,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE

Luc DETROUX