

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 250.684 du 26 mai 2021

A. 233.683/VIII-11.683

En cause : **KERF** Sylvain,
ayant élu domicile chez
M^e Xavier DRION, avocat,
rue Hullos 103-105
4000 Liège,

contre :

la zone de police 5288 « Pays de Herve »,
représentée par son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^e Judith MERODIO, avocat,
place des Nations Unies, 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 mai 2021, Sylvain Kerf demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du Collège de Police de la Zone "Pays de Herve" du 6 mai 2021 ordonnant [sa] suspension provisoire par mesure d'ordre [...] et une retenue de 25 % de son traitement brut » et d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

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

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

M^e Alexandre Wilmotte et M^e Julien Bonaventure, *loco* M^e Xavier Drion, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Judith Merodio, avocat, 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

1. Le requérant indique qu'il est policier depuis 24 ans, qu'il est affecté aux services de la partie adverse depuis le 1^{er} janvier 2010 et qu'il fait l'objet d'une procédure disciplinaire « sans pertinence quant à l'objet de la présente procédure ».

2. Par une note interne du 17 septembre 2020, il est informé qu'une suspension préventive de quatre mois est proposée à son encontre, accompagnée d'une retenue de traitement de 25 %, pour des faits dénoncés lors d'une intervention qui s'est déroulée le 30 août 2020 et qui font l'objet d'une enquête préalable.

Cette même note l'invite à être entendu le 22 septembre suivant, date à laquelle a lieu son audition en présence de son défenseur syndical.

3. Le 22 septembre 2020 toujours, la partie adverse précise que la procédure est étrangère à toute responsabilité disciplinaire et qu'elle n'a pas l'intention de se prononcer sur la matérialité des faits, mais qu'« au regard des éléments en sa possession, le maintien en service [du requérant] apparaît incompatible avec l'intérêt du service ». Elle décide par conséquent de le suspendre provisoirement par mesure d'ordre pour une période de quatre mois prenant cours le 28 septembre suivant, moyennant une retenue de traitement de 25 %.

4. Le 17 décembre 2020, la partie adverse, constatant que « le calendrier disciplinaire mènera la procédure au-delà du 27 janvier 2021 correspondant à la date de fin de la suspension provisoire de quatre mois ayant pris cours le 28 septembre 2020 », décide de prolonger cette suspension provisoire et la retenue de traitement y afférente pour une nouvelle période de quatre mois.

5. Le 6 mai 2021, ces mesures sont à nouveau prolongées pour la même période à partir du 27 mai 2021, sur la base de la motivation de la suspension provisoire initiale du 22 septembre 2020, la partie adverse considérant en substance :

- que « le calendrier disciplinaire mènera la procédure au-delà du 27 mai 2021 correspondant à la date de fin de la suspension provisoire de quatre mois ayant pris cours le 28 septembre 2020 et prolongée de quatre mois à partir du 28 janvier 2021 »;
- que les conditions justifiant la suspension provisoire sont toujours réunies, en l'occurrence une procédure disciplinaire entamée et la circonstance que « la présence de l'intéressé au sein de la police locale est incompatible avec l'intérêt du service »;
- « l'analyse du dossier »;
- que « le collège a pris connaissance des pièces du dossier ».

Cette décision, notifiée le 11 mai suivant d'après la requête, constitue l'acte attaqué.

IV. Recevabilité

Il y a lieu de constater d'office que dès le moment où l'acte attaqué est fondé sur le comportement du requérant et le suspend pour quatre mois avec une retenue de traitement de 25 % de son salaire brut, soit le maximum de la durée et du taux autorisés par les articles 61 et 64 de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police', il implique *prima facie* une modification substantielle de son statut pécuniaire et peut, partant, être appréhendé comme une mesure d'ordre susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, 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. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VI. Exposé de l'extrême urgence et de l'urgence

VI.1. Thèses des parties

Le requérant expose que l'acte attaqué lui a été notifié le 11 mai 2021 et qu'il a fait diligence pour introduire son recours le 18 mai suivant, soit quatre jours ouvrables après sa réception. Il invoque l'« inefficience de la procédure en suspension ordinaire et [un] préjudice grave » lié à la reconduction de la retenue de traitement de 25 %. Il explique qu'il est divorcé, que son traitement constitue sa seule source de revenus et qu'il vit une semaine sur deux avec ses enfants de 6 et 10 ans. Il indique que le traitement mensuel net d'un premier inspecteur est de 2.549,16 €, en dehors des primes qu'il percevait habituellement à concurrence de 250 € par mois, et qu'il percevait actuellement un traitement mensuel net réduit de 1.951,93 €. Il estime le montant total de ses charges fixes à 2.114,02 euros sans les dépenses liées à l'éducation et aux frais exceptionnels des enfants. Il précise que si, « dans un premier temps, [il] a été en mesure de faire face à la retenue de traitement ordonnée le 22 septembre 2020 et prolongée le 28 décembre 2020 au moyen de ses maigres économies », il n'en a plus à l'heure actuelle et n'est plus en état de subvenir à ses besoins les plus élémentaires. Il en conclut que l'acte attaqué « crée un préjudice grave et difficilement réparable en ce qu'il affecte sa situation économique et patrimoniale de façon significative et [le] met dans l'impossibilité de poursuivre, avec ses enfants, une vie conforme à la dignité humaine ». Il ajoute que cette atteinte ne pourra pas être réparée par le biais d'une action en responsabilité ou des dommages et intérêts dans la mesure où son crédit hypothécaire risque d'être dénoncé par la banque et la maison risque d'être vendue faute de paiement, les assurances risquent d'être résiliées faute de paiement, et les défauts de paiement risquent d'entraîner à brève échéance de coûteuses procédures de recouvrement de créance. Il conclut que la procédure en annulation ou en suspension ordinaire n'est pas de nature à prévenir ce préjudice, que l'acte attaqué « jette l'opprobre sur [sa personne] et ses états de services » et qu'il importe qu'il soit fixé sur sa situation dans les plus brefs délais.

La partie adverse observe que le requérant n'a pas attaqué la décision de suspension initiale et considère qu'il ne peut raisonnablement prétendre que sa prolongation justifierait le recours au référé d'extrême urgence. Elle estime qu'il ne démontre pas en quoi l'exécution de la décision prolongeant sa suspension modifierait sa situation actuelle au point que sans suspension de son exécution, il s'exposerait à un risque de préjudice grave et difficilement réparable. Elle constate que son dossier contient une série de dépenses mensuelles mais également trimestrielles, voire annuelle comme le cadastre. Elle ajoute que certaines dépenses comme la « taxe carburant et taxe véhicule », et la « nourriture » ne reposent sur

aucune pièce, et que la situation financière qu'il décrit est manifestement celle qui existait tant au 22 septembre qu'au 28 décembre 2020 et que « l'urgence qui résiderait dans le fait qu'il aurait fait face jusqu'ici grâce à des économies et que ce ne serait dorénavant et immédiatement plus tenable n'est pas démontrée », dès lors qu' « aucun élément n'est en effet avancé pour démontrer une modification ou une détérioration de [sa] situation financière depuis les précédentes décisions qui n'ont fait l'objet d'aucun recours ». Elle précise encore que la prolongation de la suspension préventive est nécessaire dès lors que la procédure disciplinaire n'a pas encore abouti, et que l'audience initialement fixée le 15 avril 2021 devant le conseil de discipline a dû être remise au 28 mai prochain « en raison du dépôt tardif d'un mémoire par le représentant du requérant, audience dont le représentant du requérant vient de solliciter le report en raison d'un test positif au COVID ».

VI.2. *Appréciation*

L'urgence qui caractérise la procédure de référé ordinaire au sens de l'article 17, § 1^{er}, précité, est établie si le requérant ne peut souffrir d'attendre l'issue d'une procédure en annulation, sous peine de se trouver dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio* dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

La procédure d'extrême urgence doit, quant à elle, demeurer exceptionnelle parce qu'elle réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Sa recevabilité est soumise à la double condition, d'une part, de l'imminence d'une atteinte aux intérêts du requérant causée par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, de la diligence de la partie requérante à prévenir cette atteinte et à saisir le Conseil d'État. Conformément à l'article 17, § 4, précité, cette procédure dérogatoire à la procédure de référé ordinaire n'est envisageable que « dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ». Elle ne se conçoit donc que lorsque la procédure de référé ordinaire serait impuissante à prévenir utilement les conséquences dommageables irréversibles susvisées. Il ne suffit toutefois pas, pour qu'il y ait extrême urgence, que la procédure de suspension ordinaire ne permette pas de trancher le litige en temps voulu. Il convient d'exiger à tout le moins que cette considération s'accompagne, au regard de la requête, de la constatation d'autres éléments de fait

propres à la cause et constitutifs d'une extrême urgence inhérente à celle-ci. Dans ce contexte, lorsque la partie requérante invoque une atteinte à ses intérêts d'ordre matériel, il lui incombe d'avancer, dans sa requête, des arguments concrètement étayés permettant au Conseil d'État de constater une atteinte à ses intérêts légitimes ne lui permettant pas d'attendre l'issue de la procédure au fond. Le demandeur en référé doit donc, quant à l'exposé de sa situation matérielle, non seulement brosser un tableau complet de celle-ci mais aussi soutenir son argumentation par des pièces justificatives adéquates dès lors que la situation de chaque requérant est particulière et que le simple constat d'une diminution de sa rémunération ne saurait suffire à démontrer que l'absence de suspension de l'exécution de la décision attaquée entraînerait nécessairement les graves conséquences dénoncées dans la requête.

En l'espèce, dès lors que l'acte attaqué entre en vigueur dès demain pour une durée de quatre mois, il n'est pas sérieusement contestable qu'un arrêt prononcé dans le cadre d'une procédure en suspension ordinaire interviendrait, compte tenu des délais légaux propres à celle-ci, à un moment où l'acte attaqué pourrait avoir cessé de produire ses effets, de sorte que le recours à la procédure du référé d'extrême urgence est, *prima facie*, justifié. Le requérant fait valoir, sans être concrètement critiqué à ce propos par la partie adverse, que compte tenu de la retenue de traitement de 25 % dont il fait l'objet, sa rémunération mensuelle nette s'élève à 1.951,93 euros. Au regard de son dossier, il est établi qu'il supporte les dépenses mensuelles suivantes, sans compter les frais de nourriture, d'entretien et d'éducation :

- quatre « crédits logement pour 1 seule maison » :	859,68 euros;
- « assurance habitation, familiale et vol » :	63,35 euros;
- assurance « solde restant dû » :	48,49 euros;
- assurance hospitalisation :	34,00 euros;
- pension alimentaire :	90,00 euros;
- épargne pension :	75,00 euros;
- gaz et électricité :	133,27 euros;
- mutualité :	12,50 euros;
- abonnement GSM :	11,99 euros;
- abonnement internet, TV et ligne fixe :	70,45 euros;
- assurance voiture :	104,83 euros;
Total :	1.503,56 euros.

Devant assumer un confort de vie digne pour lui et ses enfants (une semaine sur deux) avec seulement 448,37 euros mensuels durant quatre mois, incluant en outre la période des vacances d'été et la rentrée scolaire avec les dépenses y afférentes, alors qu'il ne peut se procurer d'autres revenus, il peut, *prima facie*, être admis que l'acte attaqué entraîne des conséquences dommageables irréversibles dans le chef du requérant dès lors qu'il l'expose, après déduction des charges fixes susvisées, à ne pas disposer des ressources nécessaires pour son propre entretien et celui de ses enfants. La circonstance qu'il subit ce même dommage depuis le 28 septembre 2020, date de la première suspension avec retenue de

traitement, ne bouleverse pas ce constat. L'urgence est en effet appréciée au jour de la saisine du Conseil d'État et exclusivement au regard des conséquences de l'acte qui est soumis à sa censure, en l'espèce une retenue de traitement de 25 % dès demain et jusqu'au 27 septembre 2021. *Prima facie*, eu égard à l'analyse à laquelle il peut être procédé dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence et dans les circonstances particulières de l'espèce, il peut être raisonnablement admis que, comme l'expose le requérant, il a été capable, dans un premier temps, d'assumer la diminution de sa rémunération liée à une suspension par mesure d'ordre, mais que compte tenu des dépenses qu'il établit concrètement devoir assumer sur la base de son dossier, la prolongation réitérée de celle-ci sans aucune diminution de durée ou de retenue le place, après un certain moment – en l'espèce huit mois –, dans une situation aux conséquences dommageables irréversibles sur le plan matériel en raison de l'épuisement allégué de ses économies compte tenu des dépenses susvisées.

VII. Premier moyen

VII.1. Thèses des parties

Le moyen est pris de la violation de l'article 62 de la loi du 13 mai 1999 'portant le statut disciplinaire des membres du personnel des services de police', du principe général de droit *audi alteram partem* et des principes de bonne administration dont le principe de minutie.

Le requérant fait valoir qu'en violation de l'article 62 visé au moyen, il n'a pas été entendu avant l'adoption de l'acte attaqué et qu'il n'a pas pu faire valoir ses observations quant à l'incidence de la retenue de traitement sur sa situation personnelle. Il considère que la partie adverse avait l'obligation de l'entendre afin de procéder « à un examen croisé de sa situation et des faits reprochés face à l'intérêt du service », et devait tenir compte des effets de l'éventuelle prorogation sur sa situation personnelle, ce qui n'a pas été possible à défaut d'audition préalable. Il estime encore que « la *ratio legis* » de l'article 61 de la même loi, qui limite la durée de la suspension provisoire par mesure d'ordre à quatre mois renouvelables trois fois, « réside dans l'obligation qu'a la partie adverse de vérifier systématiquement l'impact de la mesure sur la situation personnelle de l'agent et la nécessité de la mesure au regard de l'intérêt du service ».

La partie adverse observe que l'article 62 vise uniquement la décision de suspension provisoire mais pas ses prolongations qui, « si elles doivent faire l'objet d'une délibération de [sa] part, ne doivent pas nécessairement être précédées d'une nouvelle audition de l'agent ». Elle ajoute que le requérant n'a pas intérêt au moyen

dès lors qu'il ne fait valoir aucun élément nouveau intervenu depuis la suspension du 22 septembre 2020, avant laquelle il avait été entendu, et qu'il se contente d'alléguer, sans le démontrer, que sa situation financière serait affectée par la durée de la mesure. À l'audience, elle ajoute que le requérant a eu des échanges de courriels et téléphoniques avec « la zone » en mars 2021.

VII.2. Appréciation

L'article 14, §1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« Les irrégularités visées à l'alinéa 1^{er}, ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ».

En vertu de cette disposition, une partie requérante présente un intérêt procédural à invoquer un moyen lorsque celui-ci dénonce une irrégularité qui, soit a été susceptible d'influencer le sens de l'acte attaqué, soit l'a privée d'une garantie, soit a eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte. En l'espèce, dès lors que le requérant dénonce l'absence d'audition préalable à la prolongation de sa suspension provisoire et à la retenue de traitement qui l'accompagne, il dénonce une irrégularité qui l'a privé de la garantie d'être entendu avant que cette mesure ne soit adoptée, et d'avoir ainsi été mis en mesure d'exposer à la partie adverse pourquoi elle ne se justifiait plus, notamment compte tenu de sa situation financière actuelle, et de lui permettre de statuer en connaissance de cause.

Le moyen est, *prima facie*, recevable.

En vertu de la loi du 13 mai 1999, le collège de police « peut suspendre provisoirement par mesure d'ordre le membre du personnel de la police locale qui fait l'objet d'une procédure disciplinaire [...] et dont la présence au sein de la police locale est incompatible avec l'intérêt du service » (article 59, alinéa 1^{er}). La suspension provisoire est prononcée pour maximum quatre mois et peut être prolongée sans que sa durée puisse excéder un an (art. 61, alinéa 1^{er}).

L'article 62 de la même loi dispose qu'« avant de pouvoir prononcer une suspension provisoire, les autorités [...] doivent entendre l'intéressé », et, en vertu du principe général *audi alteram partem* qui « s'impose à l'autorité publique en raison de sa nature particulière, à savoir qu'elle agit nécessairement en tant que gardienne de l'intérêt général et qu'elle doit statuer en pleine et entière connaissance de cause lorsqu'elle prend une mesure grave liée au comportement ou à la personne de son destinataire » (C. const., 6 juillet 2017, n° 86/2017, B.7.), un agent qui risque

d'encourir une mesure grave en raison d'une appréciation négative de son comportement doit en être préalablement informé et pouvoir faire valoir utilement ses observations (*ibid.*)

Contrairement à ce que soutient la partie adverse, la prolongation d'une suspension préventive fondée sur le comportement de l'agent constitue une décision autonome qui doit donner lieu à un examen particulier de sa situation et des faits qui lui sont reprochés au regard de l'intérêt du service. Chaque nouvelle mesure de suspension doit ainsi être motivée par rapport à la situation telle qu'elle résulte des faits au moment où il est statué, ce que l'audition préalable du requérant aurait permis d'assurer en l'espèce dans le respect des règles précitées dès lors qu'il n'est ni contesté ni *prima facie* contestable qu'une retenue d'un quart de la rémunération pendant quatre mois constitue une mesure grave pour celui-ci. S'il peut être admis que l'agent renonce explicitement à être entendu comme la notification du 17 septembre 2020 relative à la première suspension provisoire en laissait la possibilité au requérant, force est de constater qu'en l'espèce, l'audition préalable de celui-ci n'a été ni envisagée par la partie adverse, le dossier administratif ne révélant aucune convocation pour une telle audition, ni concrètement organisée avant l'adoption de l'acte attaqué pour permettre à la partie adverse de statuer en parfaite connaissance de cause. Les échanges de courriels et téléphoniques évoqués à l'audience ne bouleversent pas ce constat dès lors qu'il n'est pas établi, au regard du dossier déposé, que l'autorité compétente aurait entendu le requérant sur la mesure envisagée.

Le moyen est sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, 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.

VIII. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 840 euros. Il y a toutefois lieu de réserver les dépens à ce stade de la procédure.

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

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la délibération du collège de police de la zone de police 5288 « Pays de Herve » du 6 mai 2021 décidant, en sa qualité d'autorité disciplinaire supérieure, de prolonger la suspension provisoire de Sylvain Kerf pour une durée de quatre mois à partir du 27 mai 2021 accompagnée d'une retenue de 25 % de son traitement brut, est ordonnée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre siégeant en référé, le 26 mai 2021, par :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin