

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n° 257.803 du 7 novembre 2023

A. 239.609/VIII-12.298

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Louise LAPERCHE, avocat,
rue Wiertz 13
4000 Liège,

contre :

la province de Liège,
représentée par son collègue provincial,
ayant élu domicile chez
M^e Jean BOURTEMBOURG, avocat,
boulevard Brand Whitlock 114/12
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 juillet 2023, XXXX demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du 19 mai 2023 du Collège provincial qui [lui] inflige [...] la sanction disciplinaire de la démission d'office [...] » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section 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 22 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 octobre 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Hélène Debaty, *loco* M^e Louise Laperche, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Jean Bourtembourg, 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 est agent statutaire de la partie adverse, au sein de laquelle il travaille comme contremaître électricien.

2. Le 20 janvier 2023, il est écarté sur-le-champ en extrême urgence et jusqu'à nouvel ordre de l'ensemble de ses fonctions provinciales, « vu la note de synthèse faisant état de certains dysfonctionnements [...] et du rapport verbal [du] directeur général provincial *a.i.* concernant le climat général de menaces physiques et verbales semblant peser sur certains agents dudit service », et « vu la crainte réelle d'atteinte physique entre les ouvriers ».

Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation toujours pendant (A. 238.739/VIII-12.195).

3. La partie adverse décide également d'intenter une procédure disciplinaire à son encontre.

4. Il est entendu le 10 février suivant et, une semaine plus tard, il est suspendu préventivement dans l'intérêt du service pour une durée de quatre mois.

Cette décision fait également l'objet d'un recours en annulation toujours pendant (A. 238.932/VIII-12.235).

5. Le 27 janvier 2023, « une plainte avec constitution de partie civile a été déposée devant le juge d'instruction » selon les écrits de procédure

6. Le 14 avril 2023, le requérant est convoqué à une audition disciplinaire prévue le 28 avril 2023, sur la base des sept griefs suivants :

«

- 1) Être impliqué, en 2021, dans le vol de chapiteaux déclassés par la Province de Liège ;
- 2) Être impliqué, en 2018-2019 et ensuite en 2022, dans le vol de câbles sur le site d'Abée Scry ;
- 3) Être impliqué dans le vol de batteries de secours sur le site de Guy Lang ;
- 4) Être impliqué, en 2022, dans le vol de luminaires et de câbles sur le site de Crisnée ;
- 5) Être impliqué, en 2021, dans le vol de matériel divers sur le site de l'ancienne école d'infirmière de Verviers ;
- 6) Avoir détourné, durant une période prolongée, du matériel provincial devant normalement se trouver au magasin de la Régie pour une valeur approximative de 64.000 euros ;
- 7) Avoir fait preuve d'insubordination en dénigrant [son] responsable hiérarchique, Monsieur [P. D.], devant [ses] hommes, en refusant d'accomplir certaines tâches, en refusant de remplir les fiches journalières permettant à [sa] hiérarchie de contrôler [ses] prestations, en réalisant volontairement de mauvaises commandes de matériel afin de mettre [son] responsable en difficulté ou encore en refusant de donner accès à [ses] armoires à [sa] hiérarchie ».

7. À la demande du conseil du requérant, son audition a finalement lieu le 12 mai 2023 et il est procédé à l'audition des témoins sollicités.

8. Le 19 mai 2023, la partie adverse inflige au requérant la sanction disciplinaire de la démission d'office.

Il s'agit de l'acte attaqué.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 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.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Le requérant rappelle qu'il doit démontrer l'existence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas de prévenir utilement, et que la condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une

gravité suffisante et une irréversibilité éventuelle des conséquences dommageables de la situation créée par l'acte attaqué. Il expose notamment que celui-ci le démet d'office au terme d'une procédure disciplinaire et qu'il le prive dès lors de tous ses revenus. Il expose sa situation personnelle et invoque la jurisprudence prononcée à l'égard des démissions d'office.

V.1.2. La note d'observations

La partie adverse s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État.

V.2. Appréciation

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendrait dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que si la partie requérante démontre que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une immédiateté et d'une gravité suffisantes pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue d'une procédure en annulation. Il appartient à la partie requérante d'établir *ab initio* et *in concreto*, dans sa requête, pièces à l'appui le cas échéant, les circonstances qui justifient concrètement l'urgence, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard à des éléments produits après le dépôt de la demande de suspension. Cette démonstration de l'urgence ne peut se limiter à un exposé théorique, se cantonner à la seule évocation de précédents ou encore tenir en des considérations générales, mais doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner pour le requérant.

En principe, lorsqu'elle est, comme en l'espèce, 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 rémunération d'un agent en raison de la 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, est inférieure à deux ans compte tenu notamment des délais de procédure légalement imposés.

L'urgence invoquée dans ce contexte de démission d'office n'est pas contestée par la partie adverse et est établie.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

Le moyen est pris « de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence de motifs exacts, pertinents et admissibles, de la violation du principe général de droit administratif du respect dû aux droits de la défense, de l'obligation pour l'autorité disciplinaire de fonder la sanction sur des faits avérés et certains [...] et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Le requérant rappelle les dispositions et principes applicables et relève que la partie adverse le démet d'office en tenant pour établis quatre des sept griefs mis à sa charge. Il cite l'acte attaqué en ce qui concerne, notamment, le premier grief relatif au vol de chapiteaux et fait valoir qu'il ne lui est pas imputable dès lors qu'il était absent au moment des faits et dans l'impossibilité de réaliser le transport des planchers litigieux. Il précise que le fait d'avoir « reconnu l'implication de son frère » ne signifie pas que les faits lui sont imputables à lui-même, et que la note de défense mentionnait le caractère minime de l'implication de son frère concernant les planchers puisqu'il s'était « borné à mettre en contact Monsieur [W.] avec l'asbl Fort de Lantin qui était d'accord de recevoir les planchers gratuitement ». Il fait valoir que les planchers ont été entreposés chez un transporteur, et non pas chez son frère, pour ensuite être conduits au siège de ladite asbl.

Il considère que la formulation selon laquelle il « devait nécessairement être à l'origine des accusations des planchers découverts chez son frère, son frère ne disposant d'aucune prérogative qui lui aurait permis de faire transporter le plancher chez lui » est fausse et « parfaitement fallacieuse » dans la mesure où il ne comprend pas ce qui lui est concrètement reproché ni en quoi cela constitue un manquement aux devoirs statutaires, ni en quoi ces faits sont prouvés par la partie adverse. Il objecte qu'interpellé sur ces faits, il s'est renseigné pour informer au mieux l'autorité disciplinaire, qu'il a pu aisément identifier où se trouvaient les planchers des chapiteaux litigieux afin qu'elle puisse les récupérer, et qu'une telle attitude ne constitue pas un aveu de culpabilité « dans les faits [lui] reprochés ». Il ajoute qu'il ne comprend d'ailleurs pas comment la partie adverse peut considérer son absence et son impossibilité de déplacer les chapiteaux comme étant « parfaitement indifférent » dès lors que ces circonstances, objectives et vérifiables, permettent au contraire de démontrer l'impossibilité d'être impliqué d'une quelconque manière dans ces faits. Il en conclut que la partie adverse reste en défaut de démontrer qu'il était

personnellement coupable du vol des chapiteaux, ni en quoi consisterait « l'implication » qu'elle lui reproche.

VI.1.2. La note d'observations

La partie adverse conteste la recevabilité du moyen en ce qu'il invoque l'erreur manifeste d'appréciation, faute d'indiquer en quoi l'acte attaqué « serait le signe d'une erreur manifeste d'appréciation » nonobstant « les longs développements que la requête consacre au premier moyen ». Elle rappelle la jurisprudence relative à la matérialité des faits en matière disciplinaire et répond que sous peine d'exclure toute poursuite disciplinaire chaque fois que ceux-ci sont contestés ou perpétrés sans témoin, l'obligation de motivation formelle n'impose pas à l'autorité d'indiquer les raisons pour lesquelles elle prête davantage foi aux dires de certains collègues ou témoins, plutôt qu'aux dénégations de l'agent poursuivi et qu'elle peut, *a fortiori*, s'estimer suffisamment informée par des témoignages en l'absence de contestations de ceux-ci. S'agissant du grief relatif au vol du chapiteau, elle observe qu'il est incontestable que le requérant a reconnu que son frère avait été impliqué dans l'évacuation des planchers de ces chapiteaux et que si Monsieur B. [lire : P.] avait énoncé le contraire, il a, de manière crédible selon elle, « expliqué les motifs de son attitude et affirmé – ce qui n'est pas contestable – que les planchers avaient été déposés chez le frère [du requérant] à Juprelle. Le requérant a, sans le moindre doute, reconnu l'implication de son frère. Des photographies déposées au Fort de Lantin ont été jointes à l'attestation de ce dernier à l'occasion de l'audition de suspension préventive du requérant. À l'évidence, non seulement [le requérant] n'ignorait pas l'implication de son frère, mais l'autorité pouvait estimer [qu'il] devait nécessairement être à l'origine des accusations des planchers découverts chez son frère, son frère ne disposant d'aucune prérogative lui permettant de faire transporter les planchers chez lui. Peu importe à cet égard que le requérant était en congé à ce moment, et n'avait pas de véhicule pour déplacer le chapiteau. Ces faits étaient, à l'évidence, indifférents au regard des reproches qui étaient faits ».

Elle en conclut que « le dossier permet d'étayer les déclarations précises qui ont été faites, s'agissant de la responsabilité du requérant dans le vol, et la motivation formelle de la décision [lui] permet parfaitement [...] de comprendre le motif pour lequel les faits qui lui ont été reprochés ont été considérés comme établis ».

VI.2. Appréciation

La loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de

permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Quant à la motivation d'une sanction disciplinaire, elle ne doit pas répondre à chacun des arguments invoqués par l'agent mais doit lui permettre de comprendre les faits qui lui sont reprochés, la qualification qui leur a été donnée et les raisons qui ont conduit l'autorité disciplinaire à retenir la peine prononcée, sans exiger que l'autorité motive son choix par rapport à l'ensemble des peines disciplinaires susceptibles d'être appliquées.

En matière disciplinaire toujours, l'autorité ne peut fonder sa décision que sur des faits avérés et certains, de sorte qu'il lui appartient d'établir à suffisance leur matérialité et leur imputabilité à l'agent poursuivi, ce qui suppose qu'elle ne peut se contenter de s'appuyer sur de simples supputations et qu'elle doit démontrer concrètement que les faits reprochés ont bien été accomplis par l'agent poursuivi. Il revient en conséquence au Conseil d'État d'examiner s'ils sont exacts, pertinents et légalement admissibles. Il ne lui incombe cependant pas de reprendre l'instruction du dossier disciplinaire dès l'origine et de statuer au fond, mais uniquement de vérifier la légalité de la décision au regard du dossier qui lui est soumis et des arguments développés par la défense.

En l'espèce, la partie adverse considère que le doute doit bénéficier au requérant pour les deuxième, quatrième et sixième griefs précités. Elle retient en revanche les premier, troisième, cinquième et septième griefs pour fonder l'acte attaqué, en précisant que « les faits reconnus comme étant établis » méritent une sanction grave et que « ces faits » sont de nature à justifier la démission d'office. Si l'acte attaqué indique certes que le troisième grief mérite à lui seul « une sanction sévère », il ressort de sa motivation que, *prima facie* et à défaut d'autres précisions, tous les « faits reconnus comme établis » au sujet de ces quatre griefs réunis doivent être appréhendés comme formant un tout sans que la motivation de l'acte attaqué identifie l'un d'eux comme suffisant à lui seul pour entraîner la sanction spécifique de la démission d'office. Il s'ensuit que, conformément à la jurisprudence, l'absence de matérialité d'un de ces griefs fondés sur « ces faits » suffit pour entraîner l'annulation de l'acte attaqué.

Le premier grief fondant l'acte attaqué concerne le fait d'être « impliqué, en 2021, dans le vol de chapiteaux déclassés » et y est libellé dans les termes

suivants :

« Considérant, s'agissant du vol du chapiteau, [que] [le requérant] a reconnu que son frère avait été impliqué dans l'évacuation des planchers desdits chapiteaux, si Monsieur [P.] avait énoncé le contraire, il a, de manière crédible expliqué les motifs de son attitude et affirmé ce qui n'est pas contestable que les planchers avaient été déposés chez le frère [du requérant] à Juprelle ;

Que [le requérant] a reconnu l'implication de son frère ; que des photographies des planchers déposés au fort de Lantin ont été jointes à l'attestation de [son frère] à l'occasion de l'audition de suspension préventive [du requérant] ; qu'à l'évidence, [le requérant] non seulement n'ignorait pas l'implication de son frère, devait nécessairement être à l'origine des accusations des planchers découverts chez son frère, [celui-ci] ne disposant d'aucune prérogative qui lui aurait permis de faire transporter le plancher chez lui ;

Que le fait que [le requérant] tant qu'il était en congé à ce moment et n'avait pas de véhicule pour les déplacer est parfaitement indifférent à cet égard ».

Ce motif ne permet pas de comprendre en quoi la matérialité de l'implication du requérant dans le vol litigieux serait concrètement avérée au regard du dossier. En effet, la circonstance que les planchers litigieux auraient été retrouvés chez le frère du requérant n'implique nullement, à tout le moins au regard du libellé de l'acte attaqué et des justifications qui y figurent, que celui-ci aurait été « impliqué » dans leur vol comme le relève l'acte attaqué, tout en s'abstenant de préciser la signification et l'étendue de cette implication fondant l'un des griefs disciplinaires. L'acte attaqué n'expose pas davantage de façon intelligible pourquoi le témoignage auquel il est fait référence permettrait d'établir ladite « implication ». Il reste tout autant en défaut d'exposer pourquoi l'affirmation péremptoire selon laquelle le requérant « devait nécessairement être à l'origine des accusations des planchers découverts chez son frère » attesterait de son implication dans le vol, et il n'explique pas plus pourquoi la circonstance qu'il était en congé et n'avait pas de véhicule pour les déplacer « est parfaitement indifférent[e] à cet égard ». Ce grief ne trouve pas davantage de fondement dans le dossier administratif, la note d'observations se limitant à paraphraser ce motif de l'acte attaqué sans nullement renvoyer aux pièces qui établiraient la matérialité de ce premier grief qui, partant et *prima facie*, n'est pas avérée.

Dans le cadre d'un examen en référé, ce constat suffit pour considérer le moyen comme sérieux.

VII. Autres moyens

La suspension de l'exécution de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens.

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. Dépersonnalisation

Dans sa requête, le requérant sollicite la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 'relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État', toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision prise le 19 mai 2023 par le collège provincial de la province de Liège, qui inflige à XXXX la sanction disciplinaire de la démission d'office, est ordonnée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 7 novembre 2023, par la VIII^e chambre du
Conseil d'État siégeant en référé composée de :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin