

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

A R R Ê T

n° 262.069 du 22 janvier 2025

A. 243.491/VIII-12.739

En cause : **Y. L.,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Jennifer DUVAL et
Justine DECOLLE, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles

contre :

la zone de police 5341 « Midi »,
représentée par son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de La Hulpe 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 novembre 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du collège de police de la zone Midi du 4 octobre 2024 [lui] infligeant la sanction lourde de la démission d'office » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

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

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

Par une ordonnance du 23 décembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 janvier 2025 et le rapport a été notifié aux parties.

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

M^e Jennifer Duval, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward Langohr, premier auditeur, 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 de police au sein des services de la partie adverse.

2. Le 3 octobre 2023, un « rapport administratif interne » n° 007552/23 est rédigé avec pour « sujet : PV à charge [du requérant] ».

Ce rapport vise plus précisément dans son préambule un « PV judiciaire BR.27.L3.049108/2023 de Recel simple et Abus de confiance » et son auteur indique : « Ce 02/10/2023, nous avons été amenés à acter un PV d'abus de confiance/recel à charge [du requérant] [...] ». Il y est question, en substance, d'une montre appartenant à l'ex-compagne du requérant que celui-ci aurait vendue à un tiers.

3. Le 3 octobre 2023 toujours, la direction du Contrôle interne, service d'Enquêtes, adresse un rapport d'information au chef de corps en ces termes :

« Ce 03/10/2023, [nous] recevons le rapport administratif 007552/23 rédigé par [...] nous informant que le PV BR.27.L3.049108/2023 pour recel et abus de confiance a été rédigé à charge [du requérant].

De ce rapport, il découle que les faits se rapportent à une VIF.
[...]

En annexe, vous trouverez le rapport complet ».

4. Le 12 octobre 2023, le chef de corps désigne un enquêteur préalable sur la base du « rapport d'information CIC 7556/2023 », qui entend le requérant, en présence de son défenseur syndical, le 26 octobre suivant au sujet des faits susvisés.

5. Le 27 octobre 2023, l'enquêteur préalable dépose son rapport au terme duquel il conclut qu'aucun devoir complémentaire ne semble devoir être réalisé.

Il ressort de ce rapport que le défenseur syndical du requérant se demande « comment le rédacteur du rapport est-il au courant du n° de PV de la VIF alors que celui-ci est mis en caché par le contrôle interne ».

6. Le 9 novembre 2023, le chef de corps saisit l'autorité disciplinaire supérieure des faits repris dans le rapport administratif interne n° 007552/23.

7. Le 7 février 2024, celle-ci inflige au requérant la sanction disciplinaire lourde de la rétrogradation dans l'échelle de traitement pour des faits, étrangers audit rapport administratif interne, de violence à l'encontre de son ex-compagne L. D.

Cette décision n'est pas attaquée par le requérant.

8. Le 3 avril 2024, la même autorité disciplinaire supérieure rédige un rapport introductif au terme duquel elle envisage d'infliger au requérant la sanction disciplinaire lourde de la démission d'office sur la base du rapport administratif interne susvisé du 3 octobre 2023.

9. Le 8 mai 2024, le collège de police entend le requérant en présence de son défenseur syndical et, le 14 mai suivant, ordonne des devoirs complémentaires.

10. Le 24 mai 2024, l'enquêteur préalable rédige une note relative à la « transmission des devoirs complémentaires ».

11. Le 30 mai 2024, le défenseur syndical du requérant dépose un « mémoire de défense disciplinaire complémentaire ».

12. Le 5 juin 2024, le collège de police constate que le requérant « confirm[e] ces faits lors de [son] audition du 26/10/2023 », que « le PV BR.27.L3.049108/2023 a été établi pour recel et abus de confiance », et propose de lui infliger la démission d'office.

13. Le 11 juin 2024, le défenseur syndical du requérant saisit le conseil de discipline d'une requête en reconsidération à l'encontre de cette proposition, en invoquant, entre autres, la violation de l'article 1380 du Code judiciaire.

14. Le 9 juillet 2024, l'inspecteur général de la police fédérale et de la police locale dépose son rapport d'expertise au terme duquel il est d'avis que la sanction proposée « n'était manifestement pas disproportionnée ».

15. Par un courriel du 29 août 2024, le parquet informe l'un des conseils du requérant que le dossier « BR.27.L3.049108/2023 [...] a été classé sans suite – priorité à la voie civile – le 12/07/2024 ».

16. Le 13 septembre 2024, le conseil de discipline rend son avis. Selon celui-ci, la transgression disciplinaire pour les faits susvisés « est de nature à valoir [au requérant] le prononcé de la démission d'office ».

17. Le 4 octobre 2024 le collège de police démet d'office le requérant.

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 (ci-après : les lois coordonnées), 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 la jurisprudence prononcée en matière de démission d'office et expose, tableau à l'appui, que ses charges mensuelles fixes sont estimées à 1.614,65 euros, auxquelles « s'ajoutent également les dépenses variables mensuelles de nourriture et de déplacement ». Il précise que sa compagne perçoit un salaire mensuel de 2.515,57 euros et qu'à la suite de l'acte attaqué, il ne dispose plus d'aucun revenu. Les revenus de leur ménage étant ainsi diminués des siens, il fait valoir qu'il leur est difficile de payer leurs charges mensuelles fixes et variables et dénonce l'impact financier important en citant la jurisprudence selon laquelle la baisse sensible ou la perte de la rémunération porte atteinte à la qualité de vie quotidienne et justifie l'urgence. Il en conclut que la mise en œuvre de l'acte attaqué entraîne des inconvénients suffisamment graves pour qu'ils ne puissent continuer à se produire en attendant l'issue de la procédure en annulation.

V.1.2. La note d'observations

La partie adverse rappelle la jurisprudence selon laquelle une démission d'office permet de justifier en principe l'urgence à statuer mais sous la réserve d'éléments contraires qu'il lui appartient de rapporter. Elle ne conteste pas que l'acte attaqué a pour effet de supprimer la rémunération du requérant qu'elle évalue à approximativement 2.100 euros par mois mais elle fait valoir qu'il l'a perçue jusqu'au mois d'octobre 2024 inclus et qu'il a également, ce que ne mentionne pas la requête, bénéficié le même mois d'une somme de 3.000 euros au titre de prime de fin d'année 2024 et de pécule de vacances 2025. Elle ajoute qu'il a reçu un formulaire C4, qu'il a en principe droit au chômage et qu'il bénéficierait d'une allocation de remplacement de +/- 1.600 euros par mois, à ajouter aux revenus de sa compagne « pour constituer un revenu du couple de +/- 4.000 euros/mois, la perte financière du ménage étant ainsi limitée à +/-500 euros/mois, ce qui semble mineur en l'espèce ». Selon elle, cela devrait permettre au requérant de faire face à cette diminution de rémunération le temps d'une procédure en annulation.

V.2. Appréciation

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, précité, 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 lui appartient 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 la partie requérante.

En principe, 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, situation qui permet de justifier l'urgence requise pour pouvoir demander, en référé ordinaire, la suspension de cette mesure de démission d'office. Il n'est pas requis du requérant qu'il fasse la démonstration que cette mesure le met dans une situation d'indigence, ni même qu'il ne bénéficie pas d'allocations de chômage, pour justifier de l'urgence susvisée. Ce

n'est que dans l'hypothèse où il est démontré que le ménage de l'agent démissionné d'office bénéficie par ailleurs de ressources qui lui permettent de faire face aux dépenses ordinaires de son standard de vie que la condition de l'urgence peut être considérée comme n'étant pas satisfaite pour ce motif. Il n'appartient donc pas à la partie requérante, en suspension ordinaire, de démontrer que les dépenses normales de son standard de vie ne pourraient pas être rencontrées compte tenu des revenus financiers du ménage mais il revient, le cas échéant, à la partie adverse d'apporter des éléments tendant à établir que la perte totale de la rémunération de la partie requérante ne porte pas atteinte à son standard de vie et n'est pas de nature à la placer dans une situation pécuniaire substantiellement difficile. La seule perception d'allocations de chômage ne constitue pas un tel élément lorsque la rémunération perdue est substantiellement plus élevée que le montant de ces allocations.

En l'espèce, la partie adverse ne dépose aucune pièce tendant à établir, d'une part, le montant desdites allocations de chômage et, d'autre part, que celles-ci seraient déjà allouées ou en passe de l'être au requérant. Le même constat s'impose à propos de la somme de 3.000 euros que le requérant aurait perçue en octobre 2024 et qui, en tout état de cause, ne permet pas de soutenir qu'elle serait de nature à lui permettre d'attendre l'issue de la procédure au fond. Les éléments soulevés par la partie adverse ne permettent dès lors pas de démontrer que la perte totale de rémunération du requérant en raison de sa démission d'office ne porterait pas atteinte à son standard de vie et ne serait pas de nature à le placer, ainsi que son ménage, dans une situation pécuniaire substantiellement difficile.

Ces considérations suffisent à établir l'urgence à statuer.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. La requête

Le moyen est pris de la violation « de l'article 1380 du Code judiciaire, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, [...] des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, [et d']un vice de forme ou de procédure » :

« En ce que le requérant s'est interrogé dans le cadre de la procédure disciplinaire sur l'utilisation par l'autorité disciplinaire d'éléments d'une information judiciaire alors que le dossier ne contient aucune autorisation de la part du procureur du Roi ayant permis de communiquer de tels éléments ;

Que la décision attaquée ne fait pas mention d'une quelconque demande de

consultation adressée au parquet de Namur ni de l'autorisation d'utiliser les éléments d'une information pénale dans un cadre disciplinaire.

Alors que l'article 1380, alinéas 2 et 4, du Code judiciaire, prévoit explicitement qu'il revient au ministère public d'apprécier la nécessité de communiquer à l'autorité disciplinaire ou administrative compétente les informations relatives à une enquête ou à des poursuites en cours à l'encontre d'une personne qui exerce une profession réglementée ».

Conformément à l'article 2, § 1^{er}, 4^o, alinéas 3 et 4, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', le requérant résume le moyen en ces termes après l'avoir développé :

« Le requérant soulève qu'il y a eu une violation de l'article 1380 du Code judiciaire en ce que la procédure disciplinaire a été lancée sur la base d'un rapport administratif établi en violation de l'article 1380 du Code judiciaire. En outre, des membres du personnel de la partie adverse ont pris connaissance du procès-verbal BR.27.L3.049108/2023 à [sa] charge [...] sans autorisation du procureur du Roi.

Par ailleurs, il soulève également que l'autorité n'a, à aucun moment de la procédure, examiné le respect de l'article 1380 du Code judiciaire alors que cela avait été relevé à de nombreuses reprises par [lui] ».

VI.1.2. La note d'observations

La partie adverse observe que la violation de l'article 1380 du Code judiciaire avait déjà été invoquée dans le cours de la procédure administrative mais estime que le moyen manque en fait dans la mesure où elle « ne s'est jamais basée ici sur un quelconque élément ou document tiré du dossier judiciaire, les faits étant explicites et le requérant en aveu de la vente du bien d'autrui, même s'il a fait valoir sa bonne foi à ce sujet ». Elle précise que la consultation du dossier répressif n'a eu lieu qu'à la suite de la demande du requérant de bénéficier de l'assistance « d'un avocat de la zone pour se défendre au pénal », ce qui a donné lieu à son refus le 8 mai 2024. Elle répond que « cette délibération étant postérieure [au] rapport introductif, [elle] n'a matériellement pas pu être "influencée" à un quelconque titre dans le traitement de ce dossier et dans la proposition de sanction qui s'en est suivie ».

Selon elle, il en va de même du « prétendu défaut de demande d'avis du procureur du Roi "dans le cadre d'un dossier judiciaire" » dès lors que la procédure disciplinaire a « été suivie sans aucune interférence avec un quelconque "dossier judiciaire" dont [elle] n'a pas eu connaissance et dont elle n'avait nul besoin pour établir le rapport introductif et la proposition de sanction ». Elle ajoute que l'acte attaqué répond à l'argument de la « suspension de la procédure pour attendre le résultat de la procédure judiciaire » dans la mesure où il indique que « lorsque l'autorité disciplinaire dispose de suffisamment d'éléments pour entamer une procédure, elle est tenue de le faire » et que « tel est le cas dans la présente

procédure ».

Elle répète que le procès-verbal n° BR.27.L3.049108/2023 « n'est nullement intervenu à aucun stade de la procédure disciplinaire » et explique que le courriel du 25 avril 2024 de sa conseillère juridique se limite à informer le requérant que celle-ci a pris connaissance dudit procès-verbal et l'invite à préciser pour quelles fins il a besoin de l'assistance d'un avocat dans le cadre de sa demande d'assistance judiciaire au sens « de l'article 52 de la loi du 5 août 1992 ». Elle précise que cette personne n'a jamais communiqué aucun procès-verbal au service du Contrôle interne « pour la simple raison qu'elle n'a aucune compétence en matière de procédure disciplinaire et n'intervient que pour défendre les intérêts des membres du personnel dans le cadre d'actions judiciaires et, plus particulièrement, vérifier si l'agent qui sollicite une telle demande d'assistance se trouve en droit de la réclamer ».

D'après elle, « face à un tel moyen, [elle] est en droit de s'inquiéter, une fois de plus, sur l'usage détourné de cette demande d'assistance judiciaire et, partant, sur la moralité du requérant » qui sollicite une telle assistance de sa part pour des faits commis en dehors de l'exercice de ses fonctions « avant de profiter [...] de cette initiative pour [lui] reprocher une violation du Code judiciaire ». Elle ajoute qu'elle ne dispose pas de la copie de cette demande d'assistance judiciaire qui est, par nature, confidentielle.

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'article 1380 du Code judiciaire dispose comme suit :

« Art. 1380. Les greffiers et dépositaires des registres publics [...] délivrent, sans ordonnance de justice, expédition, copie ou extrait [des jugements], à tous requérants, à charge de leurs droits, à peine de dépens, dommages et intérêts.

Le ministère public décide de la communication et de la copie des actes d'instruction et de procédure dans le cadre d'affaires disciplinaires ou à des fins administratives.

En vue de l'application de la directive 2005/36/ CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, le ministère public communique d'office une copie de la condamnation pénale à l'autorité disciplinaire ou administrative dont relève la personne condamnée qui exerce une profession réglementée au sens de la directive. Cette communication a lieu dès que la condamnation est coulée en force de chose jugée.

Le ministère public apprécie, dans le même sens, la nécessité de communiquer à l'autorité disciplinaire ou administrative compétente des informations relatives à une enquête ou à des poursuites en cours à l'encontre d'une personne qui exerce une profession réglementée au sens de la directive. Si un juge d'instruction est saisi de l'affaire, le ministère public ne communique des informations à l'autorité disciplinaire ou administrative qu'après avoir recueilli l'avis du juge d'instruction ».

En l'espèce, il résulte clairement du moyen que le requérant fait grief à la partie adverse de l'avoir démis d'office en se fondant sur un procès-verbal établi dans le cadre d'une information judiciaire en cours sans avoir obtenu l'autorisation préalable du parquet pour l'utiliser à cette fin. Il ressort tout aussi clairement du dossier administratif et de l'exposé des faits que le « rapport administratif interne » n° 007552/23 qui est à l'origine de la procédure disciplinaire litigieuse et sur la base duquel, comme l'observe la partie adverse, elle « a été saisie » (note d'observations, p. 3), a sans équivoque pour « sujet » le « PV judiciaire BR.27.L3.049108/2023 » ainsi que le « recel simple » et l'« abus de confiance » que l'auteur dudit rapport relate et indique sans ambiguïté avoir été « amen[é] à acter » et qui sont identifiés comme les faits pour lesquels le requérant est poursuivi disciplinairement (acte attaqué, point 3). Le même constat s'impose à l'égard du rapport introductif du 3 avril 2024 et de la proposition de sanction disciplinaire du 5 juin 2024.

La partie adverse ne soutient nullement, et *a fortiori* s'abstient d'établir, qu'elle aurait été autorisée par le parquet à utiliser les informations contenues dans ledit procès-verbal pour engager les poursuites disciplinaires qui ont mené à l'acte attaqué. Contrairement à ce qu'elle soutient, le motif selon lequel elle est tenue d'entamer une procédure disciplinaire lorsqu'elle dispose de suffisamment d'éléments pour ce faire répond à l'argument d'une éventuelle suspension de la procédure disciplinaire dans l'attente de l'issue de la procédure pénale. En formulant ce motif, l'acte attaqué ne répond pas à l'interrogation, déjà formulée dans le recours en reconsidération du 11 juin 2024 et évoquée dans le rapport préalable du 27 octobre 2023, d'une autorisation préalable du parquet pour utiliser le contenu dudit procès-verbal à des fins disciplinaires. Ponctuant une procédure disciplinaire exclusivement lancée sur la base du constat relaté dans un procès-verbal répressif établi dans le cadre d'une information judiciaire en cours, sans qu'il soit établi que la partie adverse avait obtenu l'autorisation préalable du parquet pour l'utiliser à des fins disciplinaires conformément aux dispositions précitées, l'acte attaqué ne repose pas sur un motif légalement admissible.

Le troisième moyen est, *prima facie*, 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.

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

Article 1^{er}.

La suspension de l'exécution de la décision prise le 4 octobre 2024 par le collège de police de la zone de police 5341 « Midi », qui inflige à Y. L. la sanction disciplinaire de la démission d'office, est ordonnée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 22 janvier 2025, 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