

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 266.591 du 5 mai 2026

A. 234.449/VIII-11.773

A. 236.367/VIII-11.965

En cause :

XXXX,

ayant élu domicile chez
M^e Elisabeth KIEHL, avocat
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège,

contre :

1. zone de police Meuse-Hesbaye,
représentée par son collègue de police,
ayant élu domicile chez
M^e Thierry WIMMER, avocat,
rue Mitoyenne 9
4840 Welkenraedt,

2. l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur,
ayant élu domicile chez
M^{es} Nicolas BONBLED et
Noamane LATRACHE, avocats,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 septembre 2021, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution du « rapport d'évaluation définitif du 5 juillet 2021 de la Commission d'évaluation du mandat de chef de corps de la zone de police Meuse-Hesbaye, [lui] attribuant [...] la mention "insuffisant" » et, d'autre part, l'annulation de cet acte (affaire A. 234.449/VIII-11.773).

Par une requête introduite le 9 mai 2022, la partie requérante demande l'annulation de « l'arrêté royal du 28 février 2022 mettant fin au mandat du requérant "en tant que chef de corps de la zone de police d'Amay/Engis/Saint-Georges-sur-Meuse/Verlaine/Villers-le-Bouillet/Wanze (dite 'zone de police Meuse-Hesbaye') en raison de l'inaptitude de son mandataire" » (affaire A. 236.367/VIII-11.965).

Par une requête introduite le 5 juin 2024, la partie requérante demande une indemnité réparatrice du préjudice qu'elle a subi du fait de l'acte attaqué dans l'affaire A. 234.449/VIII-11.773.

Par une requête introduite le 10 décembre 2024, le requérant demande une indemnité réparatrice pour le préjudice subi du fait de l'acte attaqué dans l'affaire A. 236.367/VIII-11.965.

II. Procédure

Un arrêt n° 260.776 du 25 septembre 2024 a annulé l'acte attaqué, a ordonné que, lors de la publication de l'arrêt, l'identité de la partie requérante ne soit pas mentionnée, a rouvert les débats en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice et a ordonné que la procédure soit poursuivie conformément à l'article 25/3, § 4, du règlement général de procédure, a liquidé les dépens jusqu'en annulation et réservé ceux relatifs à la demande d'indemnité réparatrice. Il a été notifié aux parties. (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.260.776).

Un arrêt n° 262.245 du 4 février 2025 a rejeté la requête en annulation à la suite du retrait de l'acte attaqué, a ordonné que, lors de la publication de l'arrêt, l'identité de la partie requérante ne soit pas mentionnée, a rouvert les débats en ce qui concerne la demande d'indemnité réparatrice et a ordonné que la procédure soit poursuivie conformément à l'article 25/3, § 4, du règlement général de procédure, a liquidé les dépens jusqu'en annulation et réservé ceux relatifs à la demande d'indemnité réparatrice. Il a été notifié aux parties (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.262.245).

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

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 25/3 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 mars 2026, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 avril 2026.

M. Pierre-Olivier de Broux, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Aurore Dewulf, *loco* M^e Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Nadia El Mokhtari, *loco* M^e Thierry Wimmer, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Nicolas Bonbled, comparaissant pour la seconde 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

Les faits utiles à l'examen des recours ont été exposés dans les arrêts n° 250.335 du 16 avril 2021 (ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.250.335), n° 252.794 du 26 janvier 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.252.794), n° 260.776 du 25 septembre 2024, n° 262.245 du 4 février 2025 et n° 265.227 du 18 décembre 2025 (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.265.227).

IV. Connexité

Dès lors que les préjudices allégués sont identiques dans les deux affaires et que la partie adverse, dans chacune des deux affaires, soutient que si ces préjudices sont établis, seule la partie adverse de l'autre affaire doit le réparer, il est d'une bonne justice de joindre les deux causes.

V. Exposé du préjudice

V.1. Thèses des parties

V.1.1. Les requêtes

Le requérant demande, à titre principal, un montant provisionnel de 39.559,94 euros au titre de la rémunération perdue et de 5.000 euros au titre du préjudice moral subi, majorés des intérêts au taux légal à dater du 5 juillet 2021, soit le jour où l'illégalité a été commise. Il sollicite, à titre subsidiaire, un montant provisionnel de 35.603,95 euros pour la rémunération perdue.

Il soutient, en évoquant un cas de causalité multiple, que sans l'illégalité des actes attaqués, il aurait obtenu une mention d'évaluation favorable et aurait conservé son mandat de chef de corps. À titre subsidiaire, il estime avoir été privé d'une importante chance, quasi-certaine, de conserver ledit mandat.

Concernant une perte de l'allocation de mandataire « type 2 », il expose avoir été privé de son allocation pour exercice d'un mandat depuis la fin prématurée de ce mandat décidée par l'acte attaqué dans la seconde affaire, ce qui a induit qu'il n'a pas perçu l'indemnité pour allocation de fonction à partir du mois d'avril 2022 et jusqu'à la date qui aurait normalement dû être celle de la fin du mandat, soit au mois d'avril 2023. Il soutient, que, de manière provisionnelle, le préjudice financier qui en découle est de 13.984,59 euros. Il ajoute que la perte de l'allocation a entraîné un impact sur son pécule de vacances – qu'il évalue à 1.026,29 euros – et sur son allocation de fin d'année – estimée à 1.146,75 euros –. Il fait ensuite valoir que l'illégalité des actes attaqués a directement engendré la perte du mandat, laquelle a elle-même engendré la perte de l'échelle de traitement 08 dont il disposait, indépendamment de l'allocation de fonctions susmentionnée. Il évalue ce préjudice à 877,82 euros bruts mensuels (à l'index 1,8476) et calcule que le dommage directement lié à l'impact sur l'échelle de traitement entre avril 2022 et avril 2023 s'élève à 11.913,75 euros.

Il ajoute que l'impact en matière de cotisations de pension doit également être chiffré de part adverse. Il relève que, comme le montre l'outil de planification disponible en ligne, il pourra faire valoir ses droits à la retraite dès le 1^{er} août 2027. Il fait valoir que s'il décidait de prolonger ses fonctions jusqu'au plafond maximal possible, le montant touché serait diminué de 175 euros nets par mois en lien direct avec les pertes de supplément de traitement. Il considère que le préjudice subi dépendra de son espérance de vie, évaluée à 80 ans pour un homme en Région wallonne et qu'il les atteindra le 27 juillet 2047. En tablant sur un départ à la pension le 1^{er} août 2034, il estime que le dommage susmentionné sera subi durant une période de 13 ans, soit 156 mois et 27.300 euros. Il demande que ce montant lui soit accordé, fût-ce *ex aequo et bono* au titre d'indemnisation.

Il conclut que sa demande est chiffrée de manière provisionnelle et qu'une vérification complète doit être réalisée pour vérifier l'impact des réductions de rémunération subies sur les diverses allocations et retenues légales, qu'il appartient à la partie adverse d'opérer une rectification de carrière sur ce point, de produire les calculs correspondants et de participer à la preuve du montant définitif dû.

Il rappelle sa demande à titre subsidiaire d'indemniser la perte de chance élevée qu'il a subie, pour des montants correspondant à 90% x 28.059,29 euros provisionnels bruts en termes de rémunération perdue et à 90% x 27.300 euros nets en matière de pension, soit respectivement 25.253,361 euros bruts et 24.570 euros nets.

Il sollicite encore une indemnité de 5.000 euros pour un dommage moral non réparé par l'arrêt d'annulation en raison de la nature du mandat exercé avant suspension et du rôle d'autorité qui lui incombait, de l'atteinte à son honneur et à sa réputation, de l'isolement social professionnel subi et de l'atteinte avérée à l'image de soi et ses conséquences sur la santé, renforcée par le fait que d'aucuns ont eu accès au dossier. Il expose qu'une véritable forme d'interdiction professionnelle est survenue, par exemple lors de sa candidature au poste d'officier de liaison auprès du Gouverneur de Namur qui a été jugée irrecevable en raison de la condition de recrutement imposant de ne pas avoir fait l'objet d'une évaluation *insuffisante* dans les cinq dernières années. Il fait encore valoir qu'en tant que chef de zone qui plus est, résidant sur une des communes de la zone, au fil des années, il était devenu une personne connue, qu'il s'efforçait d'être présent aux activités culturelles, sociales, parfois aussi festives des six communes concernées, qu'en lieu et place, il a dû faire face à un sentiment de culpabilité, de honte, lié à la situation découlant de l'évaluation illégale et aux articles parus dans la presse de sorte que les illégalités commises lui ont imposé un isolement social total, qu'il n'a plus osé fréquenter les lieux de divertissements ou autres restaurants présents sur la zone, de peur d'être pris à partie. Il soutient que ces circonstances sont d'autant plus dommageables que l'acte attaqué a été adopté dans un contexte conflictuel préexistant connu de la partie adverse, qu'en l'évaluant négativement, la partie adverse a pris position dans ce conflit, en faveur des membres du personnel mécontents, que l'acte annulé et son illégalité ont eu pour effet de conforter la défiance desdits membres du personnel et donc, de lui donner du crédit, que ce « crédit » n'est pas ébranlé par l'arrêt d'annulation vu la nature de l'illégalité, d'autant que, surabondamment, nombre de personnes pensent qu'il n'y a pas de fumée sans feu, qu'il a subi et subit toujours ce dommage de plein fouet alors qu'il escomptait achever paisiblement son mandat à la tête d'une zone de police locale dans un contexte connu et aimé. Il ajoute avoir dû avancer des sommes importantes pour assumer sa défense, qu'en raison du plafond de son assurance protection juridique, il a actuellement déboursé plus de 11.250 euros à titre personnel, dont seule une infime partie sera couverte par les indemnités de procédure.

*V.1.2. Le mémoire en réponse de la première partie adverse dans l'affaire
A. 234.449/VIII-11.773*

La première partie adverse répond que ce n'est pas l'évaluation litigieuse qui cause grief mais l'acte attaqué dans la seconde affaire, que la seconde partie adverse dans cette affaire disposait d'un pouvoir discrétionnaire et s'est fondée sur l'ensemble de documents portés à sa connaissance, en ce compris l'avis motivé du gouverneur de la province, l'avis motivé du procureur du Roi, les avis émis par les conseil et collège de police, les plaintes émises par les membres du personnel, etc.

À titre subsidiaire, elle fait valoir que la présente demande d'indemnité réparatrice ne peut être traitée indépendamment de la demande en indemnité réparatrice dans la seconde affaire dès lors que c'est l'arrêté royal du 28 février 2022 qui fait grief et que la commission d'évaluation était composée de quatre membres, à savoir le président du collège de police, le procureur du Roi, le gouverneur de la province et l'inspecteur général, soit trois membres sur quatre extérieurs à la zone et organes de l'Etat belge. Elle en déduit que seule une perte de chance pourrait être invoquée et retenue à son encontre, cette perte de chance ne pouvant dépasser, en tout état de cause, les 25 %.

Elle fait ensuite valoir qu'il n'est pas établi que le requérant aurait conservé son mandat en l'absence de l'acte annulé, *a fortiori* à la lumière des avis motivés rendus notamment par le procureur du Roi, le gouverneur de la province, le conseil et le collège de police. Elle ajoute qu'il aurait également pu perdre son allocation pour exercice d'un mandat supérieur en raison d'une absence pour un motif autre durant au moins 30 jours, notamment une nouvelle période d'incapacité. Elle fait enfin valoir qu'il faut relativiser l'hypothèse où il travaillerait jusqu'en 2034, soit sept années au-delà de son admissibilité à la retraite.

Elle conteste par ailleurs le préjudice moral du requérant, en renvoyant notamment à l'arrêt n° 250.335 du 16 avril 2021 qu'elle estime transposable en l'espèce. Elle fait valoir que les articles de presse de 2023 produits par le requérant portent sur l'*interview* du nouveau chef de corps et des lignes de conduite qu'il entend prendre, se limitant à indiquer que le poste a été ouvert en raison de l'écartement du requérant, sans qu'aucune critique ou propos dénigrant ne soient formulés à cet égard. Elle reproche au requérant de ne produire aucune attestation d'un psychologue ou d'un médecin attestant des troubles invoqués. Elle conclut qu'aucune atteinte à sa réputation ne peut être invoquée dès lors qu'il a été admis à la police fédérale en qualité de directeur adjoint au directeur-coordonateur au sein de l'arrondissement de Namur, poste prestigieux.

*V.1.3. Le mémoire en réponse de la seconde partie adverse dans l'affaire
A. 236.367/VIII-11.965*

La seconde partie adverse fait valoir que l'arrêt n° 260.776 susvisé a annulé l'acte attaqué dans la première affaire, que cette annulation est la conséquence d'une illégalité affectant cette décision de façon substantielle et que l'acte attaqué dans la présente affaire se fondait presque exclusivement sur cet acte, motif pour lequel il a été retiré. Elle en déduit que si l'acte attaqué était entaché d'une illégalité, laquelle a justifié son retrait, cette illégalité est circonscrite au rapport d'évaluation adopté par la partie adverse dans la première affaire sans son concours ou son intervention.

Elle expose qu'à peine de méconnaître les articles 49 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', et 76ter de la loi du 26 avril 2002 'relative aux éléments essentiels du statut des membres du personnel des services de police et portant diverses autres dispositions relatives aux services de police', elle ne pouvait pas adopter de décision sans se fonder sur le rapport d'évaluation précité. Elle souligne ne disposer d'aucun pouvoir de tutelle sur la partie adverse dans la première affaire et n'exercer aucun contrôle, ni sur le contenu de ce rapport, ni sur les modalités de son élaboration. Elle en déduit que la seule illégalité affectant l'acte attaqué ne lui est pas imputable, et constitue le résultat inévitable des manquements dont la partie adverse dans la première affaire est pleinement responsable. Elle conclut que la demande n'est pas fondée.

Elle estime que la démonstration du lien causal revient intégralement au requérant. Elle considère que sans l'adoption du rapport d'évaluation irrégulier, elle n'aurait pas été contrainte d'adopter l'acte attaqué et, partant, de mettre fin au mandat. Elle soutient à titre principal n'avoir disposé que d'une compétence liée, déduite des termes de l'article 76ter de la loi du 26 avril 2002. Elle affirme à titre subsidiaire que la compétence discrétionnaire dans le choix de mettre fin ou non au mandat est considérablement limitée et que sans la décision illégale de la partie adverse dans la première affaire, elle n'aurait jamais mis fin et n'aurait pu mettre fin audit mandat sans commettre une erreur manifeste d'appréciation. Elle expose n'avoir pu raisonnablement ignorer un rapport aux conclusions aussi accablantes. Elle ajoute que si le rapport d'évaluation n'avait pas été annulé, l'acte attaqué ne souffrirait d'aucune irrégularité de sorte que c'est exclusivement en raison de la décision de la partie adverse dans la première affaire d'adopter le rapport d'évaluation et de l'illégalité qui l'affecte que le requérant a subi le dommage vanté. Elle conclut à une rupture du lien causal entre l'illégalité avancée par le requérant et le dommage qu'il allègue et partant, que la demande n'est pas fondée à cet égard.

Elle fait ensuite valoir que le requérant n'établit pas qu'il aurait pu exercer son mandat jusqu'à son terme, eu égard aux comportements graves dont il s'est rendu coupable dès le début de l'année 2020, que ses comportements ont, notamment, conduit cinq des six bourgmestres de la partie adverse dans la première affaire à adresser à leur président un courrier dans lequel ils font état de la perte de confiance irrémédiable à l'égard du requérant et qui a fondé l'avis du procureur général près la Cour d'appel de Liège qui conclut en formulant de « très nettes réserves » sur la continuation du mandat du requérant, que ces considérations expliquent également la raison pour laquelle le gouverneur de la province de Liège a confirmé son « doute sérieux » sur la continuation du mandat du requérant comme déjà exprimé précédemment. Elle en déduit qu'il est manifestement déraisonnable de soutenir qu'il aurait assurément exercé son mandat jusqu'à son terme ou, à tout le moins, d'évaluer à 90% la probabilité qu'il l'achève.

Concernant la pension du requérant, elle soutient qu'aucun élément ne permet d'affirmer avec certitude qu'il aurait disposé des aptitudes physiques et de l'état de santé nécessaires à l'exercice de ses fonctions pour encore une dizaine d'années d'autant qu'il a déjà connu plusieurs périodes d'incapacité pour raisons médicales. Elle ajoute que le montant de sa pension ne varie pas en fonction de l'accomplissement intégral ou non de son mandat de chef de corps dès lors que selon les estimations du Service fédéral des Pensions, il pourrait prétendre, au terme de sa carrière, à une pension annuelle de 48.068,29 euros, que si son mandat de chef de corps avait été exercé jusqu'à son terme, ce montant aurait été légèrement supérieur, s'élevant à 49.075,35 euros et que sa pension de retraite demeure en toute hypothèse soumise au plafond légal de 46.882,74 euros, lequel constitue une limite infranchissable de sorte que la cessation anticipée de son mandat de chef de corps est restée sans incidence sur le montant de sa pension et, par conséquent, il n'a subi aucun dommage en matière de cotisations pour sa pension.

Elle estime que l'exigence d'équité commande qu'aucune indemnité réparatrice ne soit octroyée ou à tout le moins, qu'elle soit considérablement réduite au regard des manquements graves dont le requérant porte l'entière responsabilité, en plafonnant l'indemnité réparatrice à 25% du préjudice matériel vanté sans tenir compte du prétendu préjudice lié à sa pension de sorte qu'elle ne pourrait, en aucun cas, dépasser le quart de 28.059,29 euros, soit 7.014,82 euros.

En ce qui concerne le préjudice moral, elle soutient qu'en l'espèce, le requérant s'abstient de démontrer utilement et concrètement la mesure dans laquelle le retrait de l'acte attaqué et le constat d'illégalité ne répareraient pas le préjudice subi. Elle ajoute que l'acte attaqué n'a pas fait l'objet d'une publicité anormale ou

déraisonnable et que les arrêts ont tous été anonymisés. Elle affirme qu'au vu des comportements dont il s'est rendu coupable, le requérant est le seul responsable de la prétendue atteinte à sa réputation et de son éventuel isolement social et professionnel. Elle estime que le dommage moral vanté par le requérant se confond très largement avec celui avancé dans le cadre des demandes d'indemnité réparatrices introduites à la suite de l'annulation des mesures d'ordre dont il a fait l'objet. Elle affirme que diverses indemnités réparatrices ne peuvent couvrir le même dommage et le requérant ne peut « panacher » par diverses demandes afin d'obtenir un maximum d'indemnités.

V.1.4. Les mémoires en réplique

Le requérant réplique que l'illégalité de l'acte attaqué dans la première affaire n'est pas purement formelle de sorte que l'acte ne pouvait pas être régulièrement adopté dans les mêmes conditions. Il fait ensuite valoir qu'il convient d'appliquer la théorie de l'équivalence des conditions pour apprécier l'existence d'un lien causal et qu'en l'espèce, l'acte annulé dans la première affaire et l'acte attaqué dans la seconde affaire ont, en tout ou en partie, tous deux conduits à sa fin de fonction et ont provoqué des dommages dont la réparation est postulée dès lors qu'en l'absence des illégalités commises, l'évaluation n'aurait pas été insatisfaisante et il serait resté en poste.

Il en déduit que la première partie adverse a participé au vice des procédures et que le lien causal est démontré à son égard. Il fait également valoir que la compétence de la seconde partie adverse n'était pas « ligotée » en ce sens qu'elle aurait pu refuser de statuer sur la base de l'article 49 de la loi du 7 décembre 1998 qui consacre une possibilité de mettre fin anticipativement au mandat et non une obligation, qu'elle aurait pu attendre l'issue des procédures en annulation en cours ou interpeler la première partie adverse sur l'irrégularité de son rapport d'évaluation et examiner sa réaction avant de décider. Il estime que la seconde partie adverse ne démontre pas qu'aucune autorité administrative raisonnablement prudente et diligence n'aurait pu agir autrement. Il en conclut qu'il n'existe aucune rupture du lien causal à son égard.

Concernant le préjudice matériel, il fait valoir que le montant définitif n'est pas déterminable et que les parties adverses sont invitées à procéder aux calculs nécessaires. Il fait ensuite valoir que les parties adverses ne peuvent imaginer *a posteriori* tous les scénarii et incidents possibles, que même en cas d'incapacité, il aurait récupéré et conservé son allocation de traitement pour exercice d'un mandat de type 2, que la période d'incapacité dont la première partie adverse fait grand cas s'explique par les actes de ses propres dirigeants et qu'il n'identifie pas le fondement

juridique selon lequel la perte de confiance alléguée dans le chef de la première partie adverse aurait dû conduire à une fin prématurée de son mandat.

Concernant sa pension, il expose ne plus apercevoir désormais comment progresser et avoir récemment fait valoir ses droits à une prépension qui a été acceptée avec prise de cours au 1^{er} août 2025, ce qui lui ouvrirait un droit à la retraite à dater du 1^{er} août 2027. Cette circonstance est également due aux actes attaqués et confirme le préjudice subi et l'atteinte à sa carrière.

Concernant le préjudice moral, il explique que dans les deux autres affaires, le préjudice a été évalué à 500 euros par mois écoulé et qu'en l'espèce, la décision annulée n'a pas la même nature de sorte qu'un ratio par mois est impossible et ses conséquences ne sont pas non plus identiques. Il expose que sa tranquillité et celle de ses proches a été particulièrement affectée, qu'à ce jour, malgré l'arrêt d'annulation, aucune communication officielle n'a eu lieu à sa connaissance au sein de la zone, qui permette de réparer partiellement le préjudice, que les rumeurs subsistent, que la partie adverse ne fait à son estime montre d'aucune considération qui pourrait aller dans le sens d'une quelconque réparation et qu'il vit son ignorance et l'absence de communication comme autant de violences. Il conteste s'être rendu coupable de « faits d'une gravité certaine » et souligne que les mesures d'ordre adoptées n'ont aucun caractère disciplinaire ou infamant, que ces éléments ne sont pas des « antécédents » et ne peuvent pas être pris en compte dans le sens où l'entend la seconde partie adverse. Il ajoute que selon la jurisprudence, la publication d'articles de presse encore en 2023 participe d'une atteinte à la réputation. Il fait ensuite valoir que s'il a pu réintégrer des fonctions de haut niveau, l'acte attaqué participait bien d'une tâche importante sur son *curriculum vitae*, qui l'a longtemps empêché de postuler dans des fonctions comparables à celle d'un chef de corps et qui l'a obligé de s'exiler à Namur lors de son retour au travail. Il fait encore valoir qu'il était mandataire depuis le début de la réforme des polices et que l'illégalité commise a mis un coup d'arrêt à une carrière jusque-là jugée brillante, que les années passent vite et l'âge avançant, il lui est devenu de plus en plus difficile se relancer.

V.1.5. Le dernier mémoire de la première partie adverse dans l'affaire A. 234.449/VIII-11.773

La première partie adverse se réfère intégralement à son mémoire en réponse. Elle ajoute que les montants réclamés au titre du préjudice matériel sont des montants bruts indexés, dont il convient de déduire la cotisation ONSS, la cotisation pension et le précompte professionnel, soit un total de 56,04% (en arriéré) ou de 58,48% (en régime). Elle rappelle que le caractère incertain de la reprise des fonctions

du requérant impose l'application d'un *quantum* de perte de chance évalué à 25% sur les montants bruts précités et sur les montants bruts allégués pour le pécule de vacances et l'allocation de fin d'année.

En ce qui concerne l'impact sur le calcul de la pension, elle indique que le service fédéral des Pensions a confirmé que la perception du supplément pour le mandat de chef de corps n'aurait eu aucun impact sur le calcul de la pension du requérant.

Elle demande enfin au Conseil d'État de fixer expressément, complémentairement à la condamnation solidaire, la part respective des responsabilités de chacune des deux parties adverses, afin d'éviter toute difficulté ultérieure quant à la répartition de l'indemnité réparatrice entre ces deux pouvoirs publics.

V.1.6. Le dernier mémoire de la seconde partie adverse dans l'affaire A. 236.367/VIII-11.965

La seconde partie adverse rappelle qu'elle est étrangère à l'adoption du rapport d'évaluation irrégulier, qu'elle n'a pas commis d'erreur, qu'elle ne disposait d'aucune marge d'appréciation, en sorte que la demande d'indemnité réparatrice est non fondée à son égard et sans lien causal direct et certain.

Elle estime que la théorie de la perte de chance ne pourrait en aucun cas, sans méconnaître la jurisprudence et la doctrine qu'elle cite, conduire à évaluer à 100% de chances que le mandat du requérant aurait été poursuivi jusqu'à son terme, sans reconnaître un droit subjectif du requérant au supplément de rémunération qu'il réclame. Elle en conclut que l'indemnité réparatrice doit être plafonnée à 25% du préjudice matériel vanté par le requérant, soit un montant maximal de 7.014,82 euros, pour tenir compte de la gravité des manquements reprochés au requérant.

Elle demande enfin que les éventuels intérêts octroyés ne commencent à courir qu'à la date de l'introduction de la demande d'indemnité réparatrice, soit le 10 décembre 2024.

V.1.7. Les derniers mémoires de la partie requérante

En ce qui concerne son préjudice matériel, le requérant insiste sur la théorie de l'équivalence des conditions et de la causalité multiple pour établir que, sans les actes attaqués, il n'aurait pas été privé de la fin de son mandat. Il écarte la

question de la perte de chance pour la période d'avril 2022 à avril 2023, dont il rappelle que la réparation n'est demandée que subsidiairement, à 90%.

Il s'appuie sur l'arrêt susvisé n° 265.227 du 18 décembre 2025 pour établir sa perte de chance de renouvellement de son mandat de chef de corps, après avril 2023. Il estime que personne ne peut savoir comment les choses auraient évolué à l'issue de son mandat, mais qu'il est acquis qu'en raison des illégalités commises, il n'a pas pu postuler au renouvellement de celui-ci. Cette perte de chance ne peut, selon lui, être évaluée à 0%.

En ce qui concerne son préjudice moral, il affirme que la médiatisation qu'il a subie est directement liée au premier acte attaqué et à ses conséquences et que l'atteinte à l'honneur et à la réputation est donc avérée.

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 ».

L'article 25/2 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État' dispose quant à lui :

« Art. 25/2. § 1^{er} Lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée dans le même acte que le recours en annulation, l'intitulé de la requête porte, en outre, la mention "demande d'indemnité réparatrice". La requête contient le montant de l'indemnité demandée et un exposé qui établit le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet.

§ 2. Lorsque la demande d'indemnité réparatrice est formée par un acte distinct de la requête en annulation, cet acte est daté et signé par la partie ou par un avocat satisfaisant aux conditions que fixe l'article 19, alinéa 4, des lois coordonnées.

Dans ce cas, la requête en indemnité réparatrice contient en outre :

- 1° l'intitulé "demande d'indemnité réparatrice" ;
- 2° la référence du recours en annulation ou de l'arrêt auquel elle se rapporte ;
- 3° les nom, qualité et domicile ou siège de la partie demanderesse d'indemnité ainsi que le domicile élu visé à l'article 84, § 2, alinéa 1^{er} ;
- 4° le montant de l'indemnité demandée et un exposé qui établit le préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte, du règlement ou de la décision implicite de rejet.

§ 3. Les pièces étayant la demande sont jointes à la requête, accompagnées d'un inventaire. Elles sont toutes numérotées conformément à cet inventaire.

§ 4. Les articles 2, § 2, et 3, 4° sont applicables à la requête en indemnité réparatrice.

En outre, sans préjudice de l'article 3*bis*, cette requête n'est pas enrôlée lorsque les mentions visées aux paragraphes 1^{er} et 2 n'y sont pas reprises ou lorsque l'inventaire visé au paragraphe 3 n'y est pas joint.

En cas d'application de l'alinéa 2, le greffier en chef adresse un courrier à la partie requérante précisant la cause du non-enrôlement et l'invitant à régulariser sa requête dans les quinze jours.

La partie requérante qui régularise sa requête dans les quinze jours de la réception de l'invitation visée à l'alinéa 3 est censée l'avoir introduite à la date de son premier envoi.

Une requête non régularisée ou régularisée de manière incomplète ou tardive est réputée non introduite ».

Il résulte de ces dispositions 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, 2012-2013, avis de la section de législation n° 53.933/AG du 27 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 dispositions du Livre 6 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, 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, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2233/1, p. 7) et implique que l'indemnité ne doit pas nécessairement réparer l'intégralité du préjudice (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, avis de la section de législation n° 53.933/AG du 27 août 2013, n° 5-2233/2, p. 8).

D'autre part, ces dispositions n'exigent pas, sous peine d'irrecevabilité, que toute demande soit d'office accompagnée de toutes les pièces de nature à l'étayer. Cette réglementation impose seulement que cette demande comprenne un exposé du préjudice subi du fait de l'illégalité de l'acte annulé et indique le montant de l'indemnité demandée. Il peut être admis que ce montant ne soit que provisionnel si le préjudice allégué n'est pas entièrement consolidé.

En l'espèce, le premier acte litigieux a été annulé par l'arrêt n° 260.776 parce que l'un des griefs reprochés reposait sur des motifs non-avérés. Le second acte litigieux a été retiré au motif que cet arrêt faisait disparaître un des actes lui servant de fondement. Ces actes ont donc irrégulièrement privé le requérant de l'exercice de son mandat et l'ont empêché d'exercer celui-ci jusqu'à son terme, soit jusqu'en avril 2023.

Contrairement à ce que soutient la seconde partie adverse, il importe peu que la décision de mettre fin ou non au mandat d'un chef de corps constitue une compétence liée ou discrétionnaire, outre que cet argument est invoqué tardivement et en contradiction avec le contenu de son mémoire en réponse. Dès lors que sa décision s'est notamment fondée sur un rapport d'évaluation irrégulier, premier acte attaqué, elle a fait sienne cette illégalité en adoptant le second acte attaqué. En adoptant le premier acte attaqué, pour sa part, la commission d'évaluation a agi en qualité d'organe de la première partie adverse en vertu de l'article VII.III.71. de l'arrêté royal du 30 mars 2001 'portant la position juridique du personnel des services de police'. Il convient dès lors de considérer que l'illégalité des actes attaqués dans les deux affaires est la cause des préjudices allégués qui résultent de la combinaison indispensable des actes attaqués, de sorte que les deux parties adverses en sont redevables *in solidum*.

En ce qui concerne le préjudice matériel invoqué, rien ne permet de supposer - et les parties adverses ne l'établissent pas en évoquant des situations purement hypothétiques - que l'exercice du mandat litigieux aurait à nouveau été interrompu sans l'illégalité précitée avant son terme en avril 2023. En particulier, il ne peut être déduit des comportements reprochés dans le rapport d'évaluation que le requérant n'aurait pas été au terme de son mandat dès lors qu'il se déduit de l'arrêt d'annulation dudit rapport que ces comportements ne suffisaient pas à le fonder. Il en résulte que la perte de traitement jusqu'au terme du mandat est établie. Une telle perte n'est pas hypothétique, probable ou aléatoire, mais elle est certaine et ne constitue donc pas une perte de chance au sens où l'invoque la seconde partie adverse. Les montants allégués par le requérant correspondant à cette perte de traitement ne sont pas contestés par les parties adverses, à savoir une perte d'allocations de mandataire de type 2 équivalent à 13.984,59 euros, une perte barémique de 11.913,75 euros, une perte de pécule de vacances de 1.026,29 euros et une perte d'allocation de fin d'année de 1.146,75 euros, soit un montant total de 28.071,38 euros. Il est rappelé que ce montant à allouer pour des pertes de revenus professionnels est un montant brut. S'agissant d'un préjudice d'ordre professionnel, il fera nécessairement l'objet d'une imposition à ce titre par l'administration fiscale. Selon la jurisprudence constante, il n'appartient pas au Conseil d'État de déterminer lui-même la part du préjudice qui doit faire l'objet de retenues sociales ou fiscales.

Le requérant n'établit cependant pas que la perte de chance du renouvellement de son mandat après avril 2023 serait directement causée par les actes attaqués, dès lors qu'il n'a pas sollicité ce renouvellement ou une nouvelle désignation et qu'il n'a pas contesté la désignation du nouveau mandataire. Il ressort par ailleurs d'un courriel du service fédéral des Pensions du 26 septembre 2025 que les actes attaqués sont sans effet sur le calcul de sa pension. Ces éléments du préjudice matériel allégué ne sont donc pas établis.

En ce qui concerne le préjudice moral, il est de jurisprudence constante qu'un arrêt d'annulation répare en principe un tel préjudice 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. Les circonstances particulières pouvant justifier qu'il soit jugé qu'un arrêt d'annulation ne répare pas entièrement un préjudice moral sont celles qui entourent l'adoption de l'acte attaqué, en ce compris l'attitude de la partie adverse qui a pu aggraver le dommage. Le dommage moral doit en effet, pour décider du montant l'indemnité réparatrice, être pris en compte dans sa globalité, le lien causal entre ce dommage et

l'illégalité constatée devant être considéré comme établi lorsque le demandeur démontre que le préjudice ne se serait pas produit tel qu'il s'est produit en l'absence de l'acte attaqué.

En l'espèce, s'il n'est pas contestable que le requérant avait un intérêt moral à l'annulation des actes initialement attaqués, il ne démontre pas que le préjudice moral n'a pas été adéquatement réparé par l'arrêt n° 260.776 qui a annulé l'acte attaqué dans la première affaire et par le retrait de l'acte attaqué dans la seconde affaire. En ce qui concerne les articles de presse qu'il produit, force est de constater que les uns sont datés des 19 et 20 janvier et 2 mars 2021 et sont donc antérieurs à l'adoption des actes attaqués, d'autres sont datés des 25 septembre 2021 et 21 février 2022 et sont relatifs à l'évaluation défavorable et à ses conséquences, d'autres enfin sont datés des 1^{er} avril 2023, 22 novembre 2023 et 28 mai 2024, sont donc largement postérieurs à l'arrêté royal du 28 février 2022 mettant fin à son mandat et sont relatifs au futur ou nouveau chef de zone. Autrement dit, si certains de ces articles évoquent les actes attaqués, leurs objets respectifs sont différents et leur impact sur la réputation du requérant résulte peu des actes attaqués. En outre, postérieurement à ces articles, d'autres articles de presse ont informé leurs lecteurs, à tout le moins le 6 décembre 2024 qu'il avait gagné son recours contre le premier acte attaqué, et à tout le moins le 6 février 2026 qu'il avait bénéficié d'une première indemnisation. Contrairement à ce que soutient et à ce que ressent le requérant, cette médiatisation ne peut être considérée comme aggravant son préjudice moral mais tend au contraire à le réparer.

Le requérant ne produit, par ailleurs, aucune pièce de nature à établir que ces actes ont eu un impact significatif sur sa santé ou qu'ils l'ont empêché ou ont rendu significativement plus difficile l'obtention d'un autre emploi au terme de son mandat. Il ne peut pas non plus réclamer la réparation d'un préjudice subi par un tiers, le préjudice devant être personnel. Les éventuels préjudices moraux subis par les membres de sa famille ne peuvent donc faire l'objet de la demande d'indemnité réparatrice. Enfin, permettre au requérant d'obtenir, par le biais d'une demande d'indemnité réparatrice, une indemnisation intégrale des frais et honoraires d'avocat serait contraire à la volonté du législateur qui, par l'adoption de l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, a voulu une indemnisation forfaitaire pour les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause en établissant, à cet égard, une identité de traitement entre le requérant et la partie adverse.

Partant, le préjudice moral allégué n'est pas établi.

En ce qui concerne les intérêts réclamés, le requérant sollicite que les indemnités réparatrices qu'il réclame soient majorées des intérêts au taux légal à dater du 5 juillet 2021, soit le jour où le premier acte attaqué a été adopté.

Les intérêts compensatoires et les intérêts moratoires sont les uns et les autres des montants destinés à réparer le préjudice résultant du paiement différé d'une créance. Les intérêts compensatoires compensent le délai qui s'écoule entre la survenance du dommage et le moment où le juge fixe le montant de la réparation, transformant ainsi une créance de valeur en une créance de somme. Les intérêts moratoires sont dus à partir de la décision de justice jusqu'au complet paiement.

En l'espèce, il y a lieu d'accorder des intérêts compensatoires au taux légal, en ne les faisant toutefois débiter, pour chacun des montants qui constitue l'indemnité accordée, qu'à partir de l'échéance mensuelle à laquelle ils auraient chacun été perçus. Quant aux intérêts moratoires, ils sont dû à compter du présent arrêt jusqu'au complet paiement.

Enfin, il ne relève pas de la compétence du Conseil d'État d'établir la part de responsabilité de chacune des deux parties adverses. Selon la Cour constitutionnelle, « la circonstance que seule la partie adverse qui est l'auteur de l'acte illégal peut être condamnée par le Conseil d'État au paiement d'une indemnité réparatrice ne produit pas d'effets disproportionnés à son égard, cette autorité disposant de la possibilité d'introduire devant le juge civil une action en responsabilité dirigée contre l'autorité qui a contribué, totalement ou partiellement, à l'illégalité de l'acte au cours de l'élaboration de celui-ci » (C.C., 14 mai 2020, n° 68/2020, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.068, B.7). Il s'en déduit que c'est, le cas échéant et à défaut d'accord entre les parties, le juge civil qui est chargé d'établir la mesure dans laquelle une autorité a contribué, totalement ou partiellement, aux illégalités des actes concernés.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros dans chaque affaire. Il y a lieu de faire droit à sa demande, en réduisant néanmoins celle à accorder dans la seconde affaire de moitié, compte tenu de ce que les écrits de procédure sont à peu de choses près identiques à ceux de la première affaire, sous réserve des quelques adaptations rendues nécessaires dans cette espèce.

VII. Dépersonnalisation

Dans ses écrits de procédure, la partie requérante 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}.

Les affaires portant les numéros A. 234.449/VIII-11.773 et A. 236.367/VIII-11.965 sont jointes.

Article 2.

Une indemnité réparatrice de 28.071,38 euros est accordée à la partie requérante à la charge des deux parties adverses *in solidum* et chacun des montants qui la constitue doit être majoré des intérêts au taux légal à partir de la date à laquelle ils auraient été perçus si l'acte attaqué dans la seconde affaire n'avait pas été adopté.

Article 3.

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

Article 4.

Les parties adverses supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 48 euros et l'indemnité de procédure de 1.155 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 mai 2026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,
Dimitri Yernault,
Pierre-Olivier de Broux,
Adeline Schyns,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Adeline Schyns

Frédéric Gosselin