

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

n° 267.901 du 2 octobre 2026

A. 248.532/VIII-13.476

En cause :

J.G.,

ayant élu domicile chez
M^e Vincent PAQUET, avocat,
avenue de l'Observatoire 270
4000 Liège,

contre :

l'État belge, représenté par le Vice-Premier ministre
et ministre de la Santé publique,
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 3 juillet 2026, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « l'arrêté ministériel du 8 juin 2026 qui maintient la décision de suspendre préventivement le requérant de ses fonctions » et, d'autre part, l'annulation cet arrêté.

II. Procédure

Par une ordonnance du 8 juillet 2026, le calendrier de la procédure a été déterminé et l'affaire a été fixée à l'audience du 30 septembre 2026.

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés dans le respect du calendrier de la procédure.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 17, § 4, alinéa 2, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées).

Le rapport a été notifié aux parties.

M. Frédéric Gosselin, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Vincent Paquet, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Aude Valizadeh, *loco* M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, 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 coordonnées.

III. Faits

1. Le requérant est conseiller A3 au sein de la direction générale Préparation & Réponses aux urgences sanitaires (DG P&R) du SPF Santé publique, au sein du pilier « Réponses » chargé de déployer des moyens médicaux en cas d'incidents graves. Il y exerce la fonction de coordinateur Aide Urgente depuis 2021.

Il est par ailleurs vice-président du conseil d'administration de l'asbl Association Européenne de Psychologie Sapeurs-Pompiers (AEPSP).

2. Le 2 juin 2025, le Médiateur fédéral informe le président du comité de direction du SPF Santé publique qu'il a reçu des signalements relatifs à des atteintes suspectées à l'intégrité au sein du SPF. Entre le 3 juin et le 2 octobre 2025, il mène en conséquence une enquête en vue de répondre aux questions suivantes :

- (1) « Des membres du personnel ont-ils utilisé de manière abusive des véhicules de service ? »,
- (2) « Un membre du personnel a-t-il commis des abus en matière de notes de frais de restauration ? »,
- (3) « Un membre du personnel a-t-il violé les règles en matière de cumul dans le cadre de formations rémunérées ? »,
- (4) « Un membre du personnel a-t-il abusé des moyens de l'organisation en raison d'une situation de conflit d'intérêt avec une activité effectuée à titre privé ? ».

3. Le 2 octobre 2025, le Médiateur fédéral remet son rapport, qui fait notamment état des éléments suivants :

« [...] L'enquête met en évidence que le coordinateur Aide Urgente présente le deuxième, en importance, budget de dépenses en restauration pour la période 2022-2025, alors qu'il ne bénéficie d'aucun frais de représentation spécifique lié à une mission déterminée. Une part significative de ses dépenses concerne des repas internes, parfois accompagnés de quantités importantes d'alcool suivis de l'utilisation d'un

véhicule de service. Ce comportement constitue une utilisation abusive des moyens publics ainsi qu'un manquement à l'obligation d'exercer ses fonctions avec intégrité. En sa qualité de chef fonctionnel, il est en outre tenu d'adopter une conduite exemplaire en matière de déontologie. L'enquête a également révélé que le coordinateur Aide Urgente a perçu une indemnité forfaitaire de séjour de manière irrégulière entre septembre 2024 et mars 2025, sans que les circonstances dans lesquelles cette indemnité a été octroyée puissent être clairement établies. Nous concluons dès lors à une atteinte à l'intégrité au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, a) de la loi du 8 décembre 2022 relative aux canaux de signalement et à la protection des auteurs de signalement d'atteintes à l'intégrité dans les organismes du secteur public fédéral et au sein de la police intégrée. L'enquête a fait ressortir des manquements dans la régulation et le contrôle des frais de restauration au sein de la DG P&R, ainsi qu'une culture organisationnelle tolérant la prise en charge de repas internes entre collègues sans justification professionnelle. Pour pallier ces manquements, le Médiateur fédéral formule deux recommandations. Concernant le point 3, il ressort de l'enquête que le coordinateur Aide Urgente a exercé une activité professionnelle complémentaire sans autorisation de cumul valide depuis 2015. Il a également dispensé, de manière régulière, des formations rémunérées liées à sa fonction durant ses heures de travail, sans prendre congé ni disposer d'une autorisation adéquate. La majorité de ces formations concernent son ancienne fonction de psychosocial manager, qu'il n'occupe plus depuis juillet 2021. Bien qu'il invoque sa bonne foi et une erreur administrative, l'enquête confirme que les règles en matière de cumul sont connues et respectées par les autres collaborateurs. Ce comportement constitue une violation des règles de cumul définies par le Règlement général de travail et l'arrêté royal du 2 octobre 1937. En outre, le coordinateur Aide Urgente a diffusé des informations erronées à ses collègues, les incitant à ne pas respecter la réglementation, ce qui est incompatible avec son devoir d'exemplarité en tant que chef fonctionnel.

Nous concluons dès lors à une atteinte à l'intégrité au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, a) de la loi du 8 décembre 2022 relative aux canaux de signalement et à la protection des auteurs de signalement d'atteintes à l'intégrité dans les organismes du secteur public fédéral et au sein de la police intégrée.

[...]

L'enquête montre que le coordinateur Aide Urgente a influencé la prise en charge de dépenses du SPF au profit de l'AEPSP lors d'un congrès organisé à Bruxelles en 2023. Les coûts liés à l'évènement (18 803 €) ont été introduits de manière fragmentée, sans documentation budgétaire ni contrôle préalable, ce qui reflète une gestion déficiente des fonds publics. Il ressort de l'enquête que le DG ff n'a pas assuré son contrôle hiérarchique de manière consciencieuse en autorisant ces dépenses sans encadrement budgétaire suffisant. Par ailleurs, le coordinateur Aide Urgente a sollicité ou obtenu à plusieurs autres reprises un soutien financier du SPF pour l'AEPSP, via la prise en charge de frais de séjour ou du sponsoring. Il justifie ses démarches par les moyens inégaux entre les deux "partenaires" et son engagement envers le CA de l'AEPSP.

L'enquête conclut que le mandat du coordinateur Aide Urgente au sein de l'AEPSP est insuffisamment défini, implique une charge de travail non maîtrisée ni encadrée, et que la frontière entre activité privée et professionnelle n'est pas clairement établie. Ses démarches répétées pour obtenir des ressources du SPF au profit de l'AEPSP traduisent un conflit d'intérêt et une atteinte à son devoir de loyauté envers son employeur. Nous concluons dès lors à une atteinte à l'intégrité au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1^o, a) de la loi du 8 décembre 2022 relative aux canaux de signalement et à la protection des auteurs de signalement d'atteintes à l'intégrité dans les organismes du secteur public fédéral et au sein de la police intégrée [...] ».

4. Le 21 octobre 2025, le président du comité de direction désigne le supérieur hiérarchique du requérant pour engager une procédure disciplinaire à son encontre.

5. Le 31 octobre 2025, le président du comité de direction communique le rapport du Médiateur fédéral au requérant, relève qu'il met en évidence trois atteintes à l'intégrité (abus en matière de notes de frais de restauration, violation des règles en matière de cumul, abus des moyens de l'organisation en raison d'une situation de conflits d'intérêts avec une activité effectuée à titre privé) et une utilisation discutable de véhicules de services mis à sa disposition, et l'informe de son intention de proposer au ministre une suspension dans l'intérêt du service en raison d'une procédure disciplinaire. Il est convoqué à cet effet à une audition fixée le 10 novembre 2025.

6. Le 3 novembre 2025, le requérant est informé qu'il est dispensé de service avec effet immédiat et maintien du salaire dans l'attente de la décision du ministre sur une éventuelle suspension préventive.

7. Le 10 novembre 2025, il est entendu par le président du comité de direction en présence de son conseil, à propos de la suspension dans l'intérêt du service envisagée dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

8. Le 20 novembre 2025, le conseil du requérant réagit au procès-verbal de cette audition et communique ses « moyens de défense ».

9. Le 3 décembre 2025, le requérant est convoqué à une audition disciplinaire au sujet des faits repris dans le rapport du Médiateur fédéral et est entendu à ce propos le 22 décembre.

10. Le 8 janvier 2026, il est suspendu de ses fonctions.

11. Le 23 février 2026, il saisit la chambre de recours pour contester cette décision.

12. Le 9 avril 2026, après l'avoir entendu en présence de son conseil, la chambre de recours rend un avis au terme duquel elle estime que le recours est fondé et que la mesure de suspension préventive doit être levée.

13. Le 1^{er} juin 2026, le président du comité de direction communique cet avis au ministre et lui propose de prendre une décision de maintien de la suspension dans l'intérêt du service.

14. Le 8 juin 2026, le ministre de la Santé publique décide de maintenir la mesure de suspension dans l'intérêt du service.

Il s'agit de l'acte attaqué.

15. Selon la note d'observations, l'audition disciplinaire du requérant a eu lieu le 14 juillet 2026.

IV. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des 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 dont l'examen se prête à un traitement accéléré et qui est susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

V. Exposé de l'urgence

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant cite plusieurs arrêts du Conseil d'État, expose qu'il été suspendu le 8 janvier 2026 et qu'il « est ainsi écarté de tout exercice effectif de ses fonctions depuis près de huit mois, sans qu'aucune décision disciplinaire n'ait encore été adoptée ». Selon lui, ce délai « résulte exclusivement de la manière dont l'autorité a conduit le dossier, celle-ci n'ayant engagé la procédure de suspension préventive que plusieurs mois après avoir eu connaissance des faits qu'elle [lui] reproche aujourd'hui » de sorte que le temps ainsi écoulé ne peut pas lui être imputé personnellement. Il expose qu'à défaut d'obtenir rapidement la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, il demeurera écarté de ses fonctions jusqu'au prononcé d'un arrêt d'annulation dans un délai d'au moins 18 mois, de sorte que les inconvénients graves qu'il dénonce « se produiront donc bien avant qu'un arrêt d'annulation ne puisse intervenir » et qu'un tel arrêt ne permettra « pas de prévenir les inconvénients de cette éviction prolongée, mais uniquement d'y mettre fin de manière tardive, après que ceux-ci se seront déjà produits ». Il estime que ces inconvénients sont suffisamment graves parce que « l'atteinte portée à [sa] réputation professionnelle découle directement des motifs de l'acte attaqué » qu'il cite et qui, selon lui, ne se bornent pas à constater l'existence d'une procédure disciplinaire en cours mais le présentent « comme un agent ayant gravement manqué à son intégrité et ayant rompu le lien de confiance indispensable à l'exercice de ses fonctions, alors qu'aucune décision disciplinaire définitive n'a encore été adoptée ». Il fait valoir que ces affirmations dépassent le simple constat de l'existence d'une enquête disciplinaire, portent directement sur ses qualités professionnelles et morales, et « sont de nature à altérer durablement la perception que ses collaborateurs et les agents ayant participé à l'enquête peuvent avoir de lui ».

Il relève que l'acte attaqué indique qu'il est fondé sur les déclarations recueillies auprès de son chef et de plusieurs membres de son service, entendus dans le cadre de l'enquête du Médiateur fédéral, de sorte que, selon lui, « les motifs retenus par l'autorité sont ainsi nécessairement connus des personnes avec lesquelles [il] est appelé à collaborer quotidiennement ». Il en conclut qu'un éventuel arrêt d'annulation « ne permettra pas d'effacer l'image durablement véhiculée par l'acte attaqué selon laquelle [il] aurait gravement manqué à son intégrité et ne présenterait plus les qualités nécessaires pour exercer normalement ses fonctions », ne suffira pas à restaurer pleinement la confiance qui aura été altérée pendant toute la durée de la procédure, et ne réparera donc pas adéquatement l'atteinte à sa réputation.

Il répète qu'il est écarté de son service depuis plusieurs mois et qu'il « se trouve ainsi totalement privé de l'exercice de ses fonctions, sans perspective de réintégration avant l'issue de la procédure disciplinaire et, le cas échéant, du recours en annulation » soit au moins 18 mois. Il explique que pendant cette période, il demeurera éloigné de son environnement professionnel, de son équipe et des missions qu'il exerçait quotidiennement, que l'acte attaqué « organise ainsi [son] éviction complète de son environnement professionnel pendant une période particulièrement longue, sans qu'aucune affectation provisoire ou mesure alternative ne soit envisagée », que « cette éviction prolongée entraînera inévitablement une rupture durable avec son cadre de travail, les méthodes de fonctionnement du service, les dossiers dont il avait la charge ainsi que les relations professionnelles qu'il entretenait avec ses collaborateurs et sa hiérarchie », et qu'elle « modifiera également durablement sa place au sein du service, évolution qu'un éventuel arrêt d'annulation ne pourra plus entièrement effacer ». Selon lui, à l'issue d'une absence de cette durée, une éventuelle réintégration ne permettra plus de le replacer dans la situation qui était la sienne avant l'adoption de l'acte attaqué et « plus cette éviction se prolonge, plus elle est susceptible de conforter, auprès de sa hiérarchie et de ses collègues, l'appréciation portée par l'autorité selon laquelle une collaboration sereine avec [lui] serait devenue impossible », de sorte que « le maintien de la suspension préventive est ainsi de nature à produire lui-même les effets sur lesquels l'autorité fonde sa décision et à rendre progressivement plus difficile toute reprise normale des fonctions. Un éventuel arrêt d'annulation, rendu plusieurs mois ou plusieurs années plus tard, ne permettra ni d'effacer cette longue période d'éviction, ni de recréer les conditions d'une collaboration normale avec les personnes que l'acte attaqué présente précisément comme ne pouvant plus travailler sereinement avec [lui] ».

V.2. Appréciation

L'urgence au sens de l'article 17, § 1^{er}, susvisé, 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. Conformément à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5°, de l'arrêté royal du 19 novembre 2024 'déterminant la procédure en référé et modifiant divers arrêtés relatifs à la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', 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 la partie requérante. Il s'ensuit que l'inconvénient suffisamment grave invoqué au titre de l'urgence doit être certain et directement causé par l'exécution de l'acte attaqué, et que l'urgence constitue une condition spécifique du référé administratif distincte de celle relative à l'exposé d'au moins un moyen sérieux, de sorte que le caractère sérieux des moyens est insuffisant, en soi, à établir l'urgence légalement requise.

Il convient par ailleurs de préciser que la réforme opérée par la loi du 11 juillet 2023 'modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973', d'une part, confirme que le but du référé administratif est d'éviter la réalisation d'un « dommage grave » (*Doc. parl.*, Chambre, session 2022-2023, commentaire des articles, n° 55-3220/001, p. 17) et n'a, d'autre part et selon la volonté claire du législateur, pas pour objet « de modifier la portée de la notion de l'urgence telle qu'elle est aujourd'hui définie par la jurisprudence du Conseil d'État » (*ibid.*, p. 11, *in fine*). Par ailleurs et selon la *ratio legis*, cette réforme de la procédure devant la section du contentieux administratif « consiste notamment, pour tous les dossiers, à ramener à 18 mois, en principe, le délai de traitement d'un recours en annulation ordinaire, sans incident de procédure » (*ibid.*, pp. 19 et 14-15).

En l'espèce, le requérant fonde l'urgence exclusivement sur une atteinte alléguée à sa réputation professionnelle, soit sur un préjudice moral. Or il est de jurisprudence constante qu'en principe, et sauf circonstances particulières qu'il incombe à une partie requérante d'invoquer et d'établir, un préjudice moral résultant d'un acte administratif est adéquatement réparé par un arrêt d'annulation en raison de son effet rétroactif. La partie requérante confrontée à pareil préjudice pourra en effet, dans ce cas, démontrer que l'acte dont les motifs auraient eu un caractère infamant n'était pas régulier. Pour qu'une atteinte à la réputation justifie la suspension d'un acte administratif, il est requis que cette atteinte soit irrémédiable par un arrêt d'annulation,

ce qui implique qu'elle présente un certain degré de gravité, qu'elle découle directement de l'acte attaqué ou de ses motifs infamants et que ceux-ci aient reçu une certaine publicité.

À l'appui de sa requête, le requérant ne soutient nullement, et *a fortiori* s'abstient d'établir, que les motifs de l'acte attaqué, à les supposer infamants ou dénigrants pour sa réputation professionnelle, auraient fait l'objet d'une quelconque publicité auprès de ses collègues ou de tiers. Contrairement à ce qu'il soutient, ces motifs ne sont pas nécessairement connus des personnes qui ont été entendues dans le cadre de l'enquête menée par le Médiateur fédéral dès lors que celle-ci est à la base de l'acte attaqué et a donc par essence été diligentée avant l'adoption de celui-ci. Comme l'observe la partie adverse, la connaissance des faits dans le chef des personnes interrogées résulte de leur propre participation à cette enquête et non de l'acte attaqué, dont les motifs, propres à une mesure d'ordre, ne portent pas encore d'appréciation définitive sur le requérant.

Quant à l'écartement du requérant « depuis près de huit mois », force est de constater, avec l'auditeur rapporteur, que la partie adverse décide en adoptant l'acte attaqué que « la suspension doit être maintenue » à partir du 8 juin 2026 mais qu'à cette date, le requérant est en réalité déjà éloigné de son service depuis plusieurs mois en raison, d'une part, de la dispense de service dont il a fait l'objet le 3 novembre 2025 et, d'autre part, de la suspension initiale du 8 janvier 2026, toutes deux non attaquées. À l'appui de son recours, le requérant reste en défaut d'exposer en quoi la confirmation de sa suspension le 8 juin 2026 engendrerait des inconvénients suffisamment graves alors qu'à cette date, il est déjà écarté du service depuis huit mois consécutifs. Enfin, il n'expose pas dans quelle mesure sa « place au sein du service » serait « durablement » modifiée dès lors que l'effet rétroactif d'un éventuel arrêt d'annulation impliquerait que la suspension attaquée est, en droit, supposée n'avoir jamais existé.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3, des lois coordonnées, pour que le Conseil d'État puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. Les éléments nouveaux survenus après le dépôt de la requête et invoqués à l'audience ne bouleversent pas ce constat.

La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

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

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé le 2 octobre 2026, par la VIII^e chambre du Conseil d'État,
composée de :

Frédéric Gosselin,
Valérie Vanderpère,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin