CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 237.450 du 22 février 2017

A. 221.490/VIII-10.398

En cause : **GENETTE** Vincent,
ayant élu domicile chez
M^e^ Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

l'**État belge**, représenté par
le ministre de l'Intérieur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 février 2017, Vincent GENETTE demande, d'une part, la suspension selon la procédure d'extrême urgence de l'exécution "de la mesure de détachement par mesure d'ordre de six mois à la DGA/SPC Bruxelles/division contrôle des frontières du 8 février 2017 et qui lui a été notifiée le 13 février 2017" et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 17 février 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 février 2017.

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

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

M^e^ Marc UYTTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^me^ Bénédicte FLAMEND, conseiller juriste, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Edward LANGOHR, auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme au présent arrêt.

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 du recours sont les suivants :

1. Le requérant est inspecteur principal de police et travaille à l'aéroport de Zaventem depuis 1987. Selon les termes du mémoire qu'il a déposé dans le cadre de la procédure ayant conduit à l'acte attaqué, il s'agissait à l'époque "d'un détachement d'un groupe de francophones envoyés en renfort depuis la «Légion mobile» afin d'assurer le contrôle frontalier avec une section et un gradé par pause de jour".

Quelques années plus tard, à la suite de son "affectation vers LPA/Comdo", il se porte volontaire pour effectuer des missions d'escortes à l'étranger.

2. En 1998, les services de rapatriement sont réorganisés et le requérant travaille à la section rapatriement en ayant pour mission notamment "la rédaction du service pour toute la section et diverses tâches administratives".

3. Le 30 janvier 2017, une proposition de détacher le requérant par mesure d'ordre pour six mois "à la DGA/SPC Bruxelles/division des frontières" est adoptée par les services de la partie adverse.

4. Le requérant dépose un mémoire en défense le 6 février 2017.

5. Le 8 février 2017, le CDP Luc YSEBAERT, directeur général de la police administrative *a.i.*, adopte la décision suivante :

" 1. Contexte

Dans un rapport date du 5 décembre 2016, l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale (AIG) a analysé le fonctionnement de DGA/LPA/BruNat, en particulier l'exécution des missions d'éloignement. Ce rapport a été transmis à la Commissaire Générale de la police fédérale, qui en a pris connaissance le 8 décembre 2016.

Ce rapport a pour vocation d'établir un diagnostic de la manière dont l'organisation contrôle les différents aspects du fonctionnement des missions

d'éloignement. L'accent est mis sur le processus d'éloignement et non sur les personnes qui dirigent et exécutent ce processus. Dans un premier temps, l'attention est portée sur certains aspects politiques et, dans un deuxième temps, sur l'aspect de la gestion du processus.

Suite à ce rapport, la police fédérale avait entamé un processus d'adaptation concrétisé dans un plan d'action pour LPA/BruNat.

Le 23 janvier 2017, la police fédérale a toutefois été confrontée à de nombreuses révélations dans les médias concernant ce dossier, notamment dans les journaux de VTM, de la VRT et dans l'émission Terzake, mettant en évidence l'existence possible de comportements inappropriés de la part d'escorteurs, en insistant sur la «culture du profit personnel», des faits de fraude, d'abus d'alcool et la sollicitation de services sexuels à l'étranger. Suite à ces informations initiales, une évocation générale de ces faits a eu lieu dans l'ensemble des médias (télévision, presse ...) (voir réf. 2).

Il va de soi que cette énorme attention médiatique complique fortement le bon fonctionnement de la section «éloignements» de LPA/Brunat Cela apparaît clairement dans le mail que j'ai reçu le 26 janvier 2017 (réf. 3). Dans ce mail, la direction de la LPA évoque clairement une problématique interne liée à un climat particulièrement tendu régnant au sein de la section éloignements, à un personnel démoralisé, voire à des discussions houleuses entre certains membres du personnel.

Par ailleurs, la crédibilité des services de police vis-à-vis des partenaires externes est également sérieusement mise à mal, tant à l'égard des compagnies aériennes que des passagers qui demandent des comptes et émettent des critiques directes à l'encontre des membres du personnel du service. De façon à ne pas porter davantage préjudice à l'image des services de police, il convient d'œuvrer le plus rapidement possible à un rétablissement du bon fonctionnement de la section éloignements.

Le mercredi 25 janvier 2017, une lettre ouverte rédigée par la section éloignements est adressée à la Commissaire Générale et à Belga News Agency SA, a été publiée dans les médias. Dans cette lettre, il est fait mention des initiales de trois membres du personnel, dont vous-même («VG»). Tout cela est confirmé dans le mail joint en réf. 3 de la direction LPA.

Le 24 janvier 2017, la direction LPA avait pourtant appelé à rester serein (voir annexe 1 en réf. 3). Malgré cet appel, la lettre susmentionnée a été envoyée, donnant lieu à de nouvelles discussions au niveau de la section. L'émoi au sein du service n'a donc certainement pas diminué et met directement à mal son bon fonctionnement.

2. Décision

Vu la proposition de détachement par mesure d'ordre en réf. 4;

Vu votre mémoire en défense en réf. 5;

Attendu que vous soulevez que la proposition de détachement a été signée par moi-même, Directeur Général *ad interim* et que l'*ad interim* n'est nullement motivé; que je vous rappelle que suite au départ du Directeur Général, CDP Olivier LIBOIS, un acte me désignant Directeur Général de la police administrative *ad interim* a été émis par Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité; que je joins à la présente décision la copie de cet acte (annexe 1) ainsi que l'*Infoflash* nr 56/2016 du 17/10/2016 consacré à ce sujet (annexe 2);
Attendu que vous relevez que la présente mesure s'apparente à une sanction disciplinaire déguisée; que je vous rappelle que la mesure qui vous est proposée

est bien une mesure d'ordre prise dans l'intérêt du service; qu'à la suite des publications, vous maintenir dans votre service pourrait être à l'origine d'une incompréhension; que de plus, cela pourrait provoquer l'indignation du citoyen qui perdrait toute confiance dans le service LPA sachant que vous n'avez pas été écarté de la Direction le temps de faire la lumière sur les faits lors d'une enquête préalable; que la mention explicite de vos initiales dans les médias permet en effet de vous identifier facilement, tant en interne que dans le chef des partenaires externes; que cela nuit à l'intérêt du service;

Attendu que vous remarquez que dans l'exposé des faits, il est fait référence au rapport de l'AIG et que ce rapport n'a pas été porté à votre connaissance; que dans l'exposé des faits, il est fait référence au rapport afin de conceptualiser les événements; que toutefois, la mesure qui vous a été proposée est une conséquence des articles de presse ainsi que de la lettre ouverte envoyée par certains membres de la LPA/rapatriements; que ces documents vous ont été envoyés afin que vous puissiez en prendre connaissance; que de plus, le rapport ne fait état de manquement d'aucun membre du personnel précis mais décrit le fonctionnement de la LPA/rapatriements;

Attendu que vous demandez d'être entendu par le Directeur Général dans le respect de vos droits de défense; que dans le cadre d'une mesure d'ordre, il est prévu que le membre du personnel puisse faire valoir utilement son point de vue, notamment dans un mémoire en défense ou une audition; que ne pas prévoir d'audition dans le cadre d'une procédure de mesure d'ordre ne viole pas ce droit; que le mémoire en défense permet au membre du personnel de faire valoir son point de vue (C.E. JORDENS, n° 22.541, 18/02/2013);

Attendu que vous considérez que vous devez bénéficier d'une protection de votre salaire; que si votre salaire devait être revu à la baisse, cela voudrait dire qu'il s'agit d'une procédure disciplinaire déguisée; que je vous rappelle que cette mesure d'ordre est temporaire; que cela n'engendre pas une diminution de traitement; que, par ailleurs, le Conseil d'État a considéré que le fait qu'une mesure d'ordre entraîne des charges supplémentaires comme une plus grande distance entre le domicile et le lieu de travail n'en fait pas une sanction disciplinaire; que le non-paiement d'indemnités pour prestations irrégulières, d'inconvénients dans le jargon policier, n'est que normal à partir du moment où l'intéressé n'effectue plus les prestations irrégulières qui engendrent ces indemnités; que vous détacher au sein DGA/SPC contrôle frontalier était la mesure la plus idoine et celle qui vous porte le moins de préjudice; que vous détacher à LPA/contrôle frontalier ne permettrait pas de rétablir la sérénité au sein de votre service mais également de la direction LPA;

Attendu que le détachement en question se limitera aux mesures strictement nécessaires; que cette mesure de mise à l'écart temporaire du service (à réévaluer au bout de six mois) permettra à la section éloignements d'œuvrer à la restauration du bon climat interne, à l'amélioration des relations internes et externes et au rétablissement du calme au sein de l'unité;

Afin de garantir le bon fonctionnement du service et de restaurer la sérénité nécessaire, je décide de prendre une mesure d'ordre conservatoire à votre égard, à savoir un détachement par mesure d'ordre de six mois à la DGA/SPC Bruxelles/ Division contrôle frontière, afin d'y occuper une fonction se rapprochant le plus possible de votre fonction actuelle".

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié, d'après la requête, le 13 février 2017.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant estime qu'en l'espèce, l'acte attaqué constitue "en réalité une sanction disciplinaire déguisée" et qu'à supposer que tel ne soit pas le cas, il est en tout cas pris en raison de son comportement et a pour effet de modifier substantiellement ses anciennes missions au regard de leur comparaison avec celles qui résultent désormais du détachement litigieux.

Il expose ainsi qu'il faisait partie d'une liste d'escorteurs qui effectuaient des escortes chacun à leur tour, ce qui représentait environ quinze à vingt pourcent de ses prestations. Il ajoute que la plus grande partie de son travail consistait en la préparation administrative des missions pour tout le personnel faisant partie de la section éloignements : réception des demandes d'escorte en provenance de l'Office des Étrangers, recherches actives concernant la personne à éloigner sous escorte, recherche de routings pour éloigner l'étranger en question, recherche et planification du personnel pour effectuer la mission en question, commande de billets d'avion auprès de l'agence de voyage, réservations d'hôtels, mise à jours des plannings d'escortes afin que les quotas du nombre d'escorteurs à l'étranger soient respectés, *etc*…

Il indique que depuis plus de dix ans, il était appelé "Monsieur Special flight", étant le coordinateur attitré dans l'organisation de tous les "vols spéciaux", dont il affirme avoir organisé nonante-cinq pourcent pendant les dix dernières années, et précise que la participation à la préparation de ces vols spéciaux consistait principalement en :

- la recherche et la planification du service des escorteurs nécessaires à l'opération;
- la participation à l'élaboration des ordres d'opérations;
- des recherches éventuelles concernant des réservations d'hôtel lorsque ces missions ne se déroulaient pas en "aller et retour";
- la préparation des réunions de coordination en vue de ces vols spéciaux avec les différents partenaires (Office des Étrangers, responsables des centres fermés, représentants de la force aérienne, représentants des autorités aéroportuaires, membres de l'Inspection Générale (AIG), etc...);
- la coordination et les contacts (avant, pendant et après l'exécution de ces vols) avec les services susmentionnés et les contacts permanents avec les autorités belges (consulats, ambassades, officiers de liaison) et les autorités policières locales.

Il ajoute qu'une autre partie de son travail consistait à superviser et manager les équipes sur le terrain, travail qui s'effectue par pauses (matin/après-midi), et plus précisément :

- vérifier que tout se déroule comme prévu et gérer la planification en ce qui concerne l'accueil, la fouille, le maintien en salle d'attente, les formalités administratives et la mise à bord des étrangers devant être éloignés de manière volontaire (sans escorte policière).
- vérifier que tout se passe convenablement, conformément aux consignes en la matière, en ce qui concerne l'accueil, la fouille, le maintien en cellule, les formalités administratives et la mise à bord des étrangers devant être éloignés sous escorte policière.

Or il estime que la mission qui lui est désormais confiée "implique des responsabilités infiniment moindres : être présent dans l'unité, superviser cinq ou six contrôleurs frontaliers par pause, faire en sorte que le contrôle frontalier de sept à dix trains Eurostar est effectué de manière correcte, veiller à ce que les tâches administratives soient correctement effectuées lors des très rares interceptions d'étrangers lors de ces contrôles frontaliers".

Il en conclut que l'acte attaqué modifie substantiellement ses tâches de sorte que le recours est recevable.

IV.2. Appréciation

En vertu de la loi du changement, une autorité administrative peut, lorsque l'intérêt du service le requiert, modifier les attributions de ses agents et réorganiser ses services. Tout changement d'affectation qui ne porte pas atteinte aux droits statutaires ou aux prérogatives liées à la fonction constitue une mesure d'ordre intérieur qui touche à l'organisation du service et qui relève de la bonne gestion des ressources humaines. Il est de jurisprudence constante qu'une telle mesure n'est, en principe, pas susceptible d'être attaquée devant le Conseil d'État. Il n'en va autrement que dans deux hypothèses : si elle constitue une sanction disciplinaire déguisée ou si elle est prise en raison du comportement de l'agent et qu'elle engendre, en outre, des modifications substantielles de son statut administratif ou pécuniaire ou des modalités d'exercice de ses fonctions. Face à une telle mesure, il convient d'examiner, au cas par cas, les circonstances qui ont conduit à la décision et de vérifier si, dans la première hypothèse, l'autorité a notamment manifesté une volonté de punir l'agent en l'adoptant ou si, dans la seconde, elle a pris une mesure qui peut être considérée comme grave en tant qu'elle porte atteinte aux droits, à la situation juridique ou aux prérogatives attachées à la fonction et qu'elle découle du comportement de l'agent, ces deux conditions étant cumulatives. Pour qualifier la

nature de l'acte, il y a lieu de tenir compte de ses conséquences sur le statut administratif et pécuniaire de l'agent et la preuve des intentions de l'autorité doit être apportée par le requérant ou résulter du dossier administratif.

En l'espèce, il convient d'emblée de constater que le requérant se limite à affirmer que l'acte attaqué "est, en réalité, une sanction disciplinaire déguisée" mais sans fournir le moindre élément de nature à étayer tant soit peu cette affirmation, qui ne peut dès lors être retenue.

Quant à la seconde hypothèse dans laquelle le Conseil d'État peut connaître d'un recours dirigé contre une mesure d'ordre, la requête ne fait pas état d'une éventuelle perte d'autorité dans son chef du fait du détachement litigieux et ne conteste pas l'affirmation contenue dans l'acte attaqué selon laquelle il "n'engendre pas une diminution [de son] traitement". La réalisation d'escortes à l'étranger ne constituant pas une prérogative inhérente à la fonction d'inspecteur de police principal, la fin de telles missions ne peut être appréhendée comme constituant une modification substantielle ou négative des modalités d'exercice y afférentes, d'autant que le requérant déclare, dans son mémoire en défense du 6 février 2017, qu' "en attendant les résultats de l'enquête [...], il est éventuellement prêt à faire un pas de côté par rapport au "bookingsoffice" et à toutes activités de missions à l'étranger".

La comparaison entre les anciennes et les nouvelles missions, exposée dans la requête, n'aboutit pas à un constat différent dans la mesure où le requérant n'établit pas que, comme l'expose l'acte attaqué, le détachement qu'il conteste est décidé "afin d'y occuper une fonction se rapprochant le plus de [sa] fonction actuelle". En effet, la "présen[ce] dans l'unité", dénoncée par le requérant, incombe à tout agent et ne constitue en aucun cas un bouleversement substantiel des missions de tout inspecteur de police principal, quel que soit le service où il est affecté. De même, "veiller à ce que les tâches administratives soient correctement effectuées" dans sa nouvelle affectation, ne constitue pas, sauf éléments contraires non invoqués en l'espèce, un bouleversement fondamental des tâches qui incombent normalement à un inspecteur de police principal, *a fortiori* lorsque le requérant invoque la "préparation administrative des missions pour tout le personnel" qu'il exerçait avant le détachement litigieux. La requête n'établit pas davantage en quoi la supervision "de cinq ou six contrôleurs frontaliers par pause", nouvellement dévolue du fait de l'acte attaqué, se distinguerait substantiellement, et avec "des responsabilités infiniment moindres", de la supervision et du management des "équipes sur le terrain, travail qui s'effectue par pauses (matin/après-midi)".

Il résulte de ce qui précède que le requérant n'établit pas que l'acte attaqué engendrerait une modification substantielle de son statut administratif ou

pécuniaire, ou porterait atteinte aux prérogatives normales de la fonction d'inspecteur principal.

Le recours est, *prima facie*, irrecevable.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 4.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIIIe chambre, le vingt-deux février deux mille dix-sept, par :

Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Florence VAN HOVE.	Frédéric GOSSELIN.