

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS
A R R Ê T

n° 237.613 du 10 mars 2017

A. 219.553/VIII-10.152

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

contre :

la zone de police 5316 du Tournaisis,
 représentée par son collègue de police,
 ayant élu domicile chez
 M^e Benoît VERZELE, avocat,
 drève Gustave Fache 3/4
 7700 Mouscron.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 23 juin 2016, Eric SERVAIS demande d'une part, la suspension de l'exécution de "la décision du chef de corps de la partie adverse du 19 mai 2016 de [le] détacher [...] provisoirement par mesure d'ordre au sein du commissariat de proximité de Gaurain en date du 20 mai 2016 et ce pour une durée initiale de six mois, susceptible d'être prolongée ou abrégée en fonction des enquêtes en cours", et d'autre part, l'annulation de la même décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 236.006 du 6 octobre 2016 a renvoyé à la procédure ordinaire et a rouvert les débats pour permettre au membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de poursuivre l'instruction.

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

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 6 décembre 2016, l'affaire a été fixée à l'audience du 24 janvier 2017.

Par un courrier du 19 décembre 2016, l'affaire a, à la demande du conseil du requérant, été remise à l'audience du 17 février 2017.

À l'audience du 17 février 2017, l'affaire a été remise.

Par un courrier du 17 février 2017, cette remise a été fixée à l'audience du 9 mars 2017. Lors de celle-ci, les parties ont fait état de courriers échangés avec l'auditorat mais non communiqués au Conseil, de sorte que l'affaire a été remise au 9 mars 2015.

Par une demande du 22 février 2017, le requérant a sollicité l'extension de son recours à la décision "de la prolongation de six mois de la décision de [le] détacher provisoirement [...] par mesure d'ordre au sein du commissariat de proximité de Gaurain, faisant l'objet de la procédure G/A 220.773/VIII-10.305".

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

M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Benoît VERZELE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Patrick HERBIGNAT, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits et rétroactes

Les faits utiles à l'examen du recours ont été rappelés dans l'arrêt n° 236.006, précité. Il y a lieu de s'y référer, en ajoutant les éléments suivants, lesquels n'ont été portés à la connaissance du conseiller rapporteur qu'à l'occasion de l'audience du 17 février 2017 à laquelle il a été décidé de la remise de l'affaire.

1. Par un courrier du 11 octobre 2016, le conseil du requérant s'adresse en ces termes à l'auditeur rapporteur dans le cadre de la présente procédure:

" [...]

À la suite du dépôt de la note d'observations de la partie adverse et de l'arrêt n° 236.006 du 6 octobre 2006, l'organisation syndicale de mon client a fait des démarches pour pallier les carences du dossier administratif.

Dans sa requête initiale, le requérant demandait à l'autorité de produire l'organigramme du commissariat de proximité de Gaurain afin de démontrer que les emplois statutaires de commissaire et d'inspecteur principal étaient pourvus de telle manière qu'aucune fonction à responsabilité ne pouvait lui être confiée.

La partie adverse s'est abstenue de déférer à cette demande et s'est contentée de préciser que les fonctions qui lui seraient confiées ne seraient pas dégradantes. Or s'il ne peut exercer les fonctions d'inspecteur principal, il ne pourra assumer que celle d'agent de quartier.

Afin de pallier ces carences du dossier administratif, l'organisation syndicale du requérant a pu se procurer différents documents que vous trouverez en annexe qui auraient dû et qui auraient dû être spontanément communiqués par l'autorité. Il s'agit de l'organigramme de la zone, d'un document théorique sur les fonctions exercées et des évaluations du requérant démontrant qu'il assume depuis de nombreuses années des responsabilités importantes de «consultant coordinateur». Les documents ainsi déposés démontrent qu'à Gaurain, il ne pourra exercer que les fonctions de «collaborateur» [...]"

2. Le 10 novembre 2016, le chef de corps de la partie adverse décide de prolonger de six mois le détachement provisoire attaqué.

3. Le 18 novembre 2016, l'auditeur rapporteur dépose son rapport dans la présente espèce.

4. Le 22 novembre 2016, le requérant introduit un recours en annulation et en suspension contre la décision de prolongation précitée du 10 novembre 2016. Cette affaire est enrôlée sous le numéro de rôle G/A 220.773/VIII-10.305.

5. Le 24 novembre 2016, le conseil de la partie adverse adresse le courrier suivant à l'auditeur rapporteur :

" Lorsque [le requérant] sera effectivement présent au sein du service de détachement auquel il a été affecté, sa position et ses missions lui seront précisées à l'occasion d'un entretien de fonctionnement.

Le profil d'évaluation qui lui serait attribué, celui de «consultant-coordination» serait identique au profil des autres inspecteurs principaux en proximité périphérique.

Ce profil serait identique à celui qu'il avait précédemment lorsqu'il exerçait ses fonctions au sein du service d'intervention.

Ce profil est plus exigeant que celui de «collaborateur» auquel il prétend être confiné.

Vous trouverez d'ailleurs en annexe à la présente un tableau récapitulatif expliquant son positionnement au sein de l'organisation de la zone de police et les responsabilités qui en découlent.

Est également jointe une description plus précise du profil qui démontre une plus grande responsabilité par rapport au profil de base «collaborateur».

Les tâches qui seraient dévolues [au requérant] seraient similaires à celles qu'il exerçait en tant que chef d'équipe au sein du commissariat de proximité de Tournai, à savoir: direction d'une équipe de quelques agents de proximité, évaluation du personnel, correction des procès-verbaux, suivi du traitement des dossiers de son équipe, formation/information de son personnel, guidance dans la résolution de problèmes de quartier, ...

Il est encore observé qu'en l'absence de plus en plus fréquente du chef de service en raison de la proximité de l'âge de la pension et de l'absence également de l'actuel adjoint du chef de service, lequel exerce des fonctions syndicales qui le rendent moins disponible, [le requérant] assurerait la direction du commissariat de proximité auquel il a été affecté.

Il est important de souligner que dans le cadre de l'organisation d'une institution comme la zone de police, le chef de corps doit veiller à développer une vision stratégique et anticiper les problèmes auxquels il risque d'être confronté à court, moyen et long terme.

L'affectation [du requérant] peut s'inscrire dans cette vision stratégique pour l'avenir, pour autant qu'elle puisse être comprise.

Cette vision stratégique et les difficultés rencontrées pour recruter des officiers imposent une réorganisation du fonctionnement des différents commissariats de proximité.

Dans ce contexte, il est envisagé de regrouper les sept actuels commissariats de police qui couvrent la zone en trois entités:

- zone «centre» (Tournai et Kain);
- zone «frontière» (Templeuve - Rumes et Brunehaut);
- zone du «bassin carrier» (Gaurain et Antoing).

La responsabilité de deux à trois commissariats sera ainsi confiée à au moins un officier, comme c'est déjà le cas pour la zone « frontière » sachant que cela sera vraisemblablement étendu aux zones précédemment définies.

Dans ce cadre, la responsabilité des inspecteurs principaux au rang desquels figure [le requérant] ne fera que croître et l'organigramme pourra évoluer.

Si des emplois s'avèrent disponibles, le cas échéant, dans le cadre de cette réorganisation, notamment l'emploi d'adjoint direct du commissaire chef de zone de proximité, [le requérant] aura, comme ses collègues, l'occasion de postuler et l'affectation pourrait intervenir après comparaison effective des titres et mérites des postulants.

Cette réorganisation s'inscrit dans la compétence que le chef de corps tire de l'article 44 de la loi sur la fonction de police intégrée qui se charge de la réorganisation de la zone dont il a la responsabilité et qui lui confère le pouvoir de répartir des tâches au sein de celle-ci afin de tendre vers l'efficacité d'organisation.

Ceci démontre que la mesure d'ordre querellée n'a aucun caractère de sanction disciplinaire et que la mesure d'ordre ne porte pas atteinte gravement à la situation [du requérant].

Cette fonction qui lui a été affectée, par mesure d'ordre, ne revêt aucun caractère dégradant mais vise uniquement l'intérêt du service et sa bonne organisation dans le contexte mieux décrit dans l'exposé des faits de la note d'observations auxquels il peut être fait renvoi.

À cet égard, il est rappelé que l'autorité, en sa qualité d'employeur, a l'obligation, en application de l'article 122 du Code pénal social, de prendre des mesures appropriées et conservatoires nécessaires en cas de faits de harcèlement, sous peine de sanction...

Pour le surplus, toute organisation est par définition évolutive en fonction des missions confiées.

Enfin, il est rappelé que [le requérant] a, de sa propre initiative, demandé à être affecté au commissariat de Gaurain par une demande faite en 2004 et qui figure dans le dossier de réaffectation.

[...]"

6. Le conseil du requérant répond à cette missive par un courrier adressé à l'auditeur rapporteur le 5 décembre 2016, dans les termes suivants :

" Mon client a pris connaissance du courrier qui vous a été adressé par Maître VERZELE le 24 novembre dernier, lequel nous lit d'ailleurs en copie. Il constate que ce courrier confirme paradoxalement la thèse qu'il a développée devant le Conseil d'État et dans ses différents écrits de procédure quant à la *diminutio capitis* constituée par la mesure d'ordre dont il a fait l'objet. Tout d'abord, la partie adverse ne conteste pas que l'organigramme du commissariat de police de Gaurain ne comprend qu'un emploi de commissaire et un emploi d'INPP, lesquels sont tous deux pourvus. Cet organigramme, et c'est essentiel, ne comprend pas d'emploi destiné à accueillir [le requérant] avec des responsabilités conformes à celles qu'il est en droit d'exercer. Il est pour le moins étrange que la partie adverse essaye de justifier le fait que mon client conserverait des responsabilités significatives en raison du fait que le commissaire proche de la pension serait souvent absent. On n'aperçoit pas pourquoi le fait d'être en fin de carrière impliquerait un absentéisme particulier. De même, il est invoqué que l'INPP a des fonctions syndicales et serait lui aussi fréquemment absent. A supposer que tel soit le cas, cette situation préexistait, apparemment sans dommage, à la mutation [du requérant]. Il est permis tout au contraire de supposer que si ces éléments avancés pour les besoins de la cause étaient réels, l'organigramme de ce commissariat aurait été revu *in tempore non suspecto* pour y prévoir un INPP supplémentaire. Or tel n'a pas été le cas. Il s'en déduit donc que [le requérant] exercera une fonction surnuméraire dans ce commissariat et hormis dans les cas hypothétiques où le commissaire ou l'INPP seraient absents, il exercera bien la fonction d'agent de quartier. Il est d'ailleurs piquant [de constater] que dans ce long courrier de justification, la partie adverse se contente d'affirmer que «lorsque [le requérant] sera effectivement présent au sein du service de détachement auquel il a été affecté, sa position et ses missions lui seront précisées à l'occasion d'un entretien de fonctionnement». Pourquoi la partie adverse, mise en cause sur ce point, ne profite pas de ce courrier pour vous indiquer avec précision ce que seraient ces missions? On trouve dans cette abstention la confirmation que la partie adverse est bien incapable de démontrer que mon client sera investi de responsabilités équivalentes à celles qui étaient les siennes antérieurement. Ainsi par exemple s'abstient-elle d'indiquer de manière précise le nombre et l'identité des agents que [le requérant] aurait prétendument sous son autorité. Quant à la grande restructuration des services de la zone qui est évoquée, elle est en chantier depuis plusieurs années et n'a jamais été réalisée. Cet élément est donc indifférent en l'espèce dès lors que la validité d'un acte administratif s'apprécie au moment où il a été adopté et sans devoir avoir égard à des évolutions futures, hypothétiques et conjoncturelles".

7. Le 22 février 2017, le conseil du requérant adresse au Conseil d'État une "requête en extension de l'objet du recours" par laquelle il sollicite que le présent recours "soit étendu à la décision de la prolongation de six mois de la décision de détacher le requérant provisoirement par mesure d'ordre au sein du commissariat de proximité de Gaurain, faisant l'objet de la procédure G/A 220.773/VIII-10.305".

IV. Extension de l'objet du recours

L'extension de l'objet d'un recours est envisageable, notamment, lorsqu'un acte ultérieur remplace l'acte attaqué ou s'avère purement confirmatif de celui-ci. En revanche, il ne se conçoit pas d'étendre l'objet d'un recours à un autre recours postérieur qui est déjà enrôlé et qui porte sur un acte administratif distinct et autonome, même si ce dernier constitue, comme en l'espèce, la prolongation de l'acte attaqué dans le premier recours.

La requête en extension de l'objet du recours du 22 février 2017 est irrecevable.

V. Recevabilité

La recevabilité du recours touche à l'ordre public et doit, partant, être examinée d'office, notamment au regard de la nature de l'acte attaqué. 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 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. La preuve des intentions de l'autorité doit être apportée par le requérant ou résulter du dossier administratif.

En l'espèce, dans la mesure où l'acte attaqué décide de "détacher provisoirement [le requérant] par mesure d'ordre au sein du commissariat de proximité de Gaurain", il y a lieu d'examiner la recevabilité *ratione materiae* du

recours au regard de son objet, et, partant, de vérifier si celui-ci constitue, soit une sanction disciplinaire déguisée, soit une mesure prise en raison du comportement du requérant qui engendre en outre un bouleversement de ses fonctions ou de son statut administratif ou pécuniaire.

Bien qu'il expose qu'"en soi, un détachement par mesure d'ordre n'est pas une mesure qu'il conviendrait de suspendre au bénéfice de l'urgence" et qu'il ne conteste par conséquent pas que l'acte attaqué constitue une mesure d'ordre, le requérant s'abstient, dans sa requête, de développer le moindre argument spécifique à la recevabilité du recours au regard de cet objet.

Dans l'argumentation qu'il développe à l'égard du moyen unique et de l'urgence, il n'allègue nullement que l'acte attaqué constituerait une sanction disciplinaire déguisée et rencontrerait dès lors la première hypothèse permettant au Conseil d'État de connaître du recours en annulation contre cette mesure d'ordre.

Quant à la seconde hypothèse, il n'est pas contestable en l'espèce que, sans nullement attribuer un quelconque caractère fautif à l'attitude du requérant, c'est bien celle-ci qui est à l'origine du détachement litigieux de sorte que la mesure d'ordre attaquée a bien été prise en raison de son comportement. Il reste à examiner si elle engendre une modification substantielle de ses responsabilités ou de son statut.

À ce propos, le seul élément figurant dans la requête consiste pour le requérant à indiquer, sous l'exposé relatif à l'urgence, que celle-ci est justifiée parce que ce détachement se traduit, "contrairement à l'emploi qu'[il] avait jadis postulé dans le même commissariat" par une "dévalorisation professionnelle" parce que selon l'organigramme du commissariat de Gaurain -qu'il demande à la partie adverse de produire et que, vu son abstention, il dépose à l'appui du courrier de son conseil du 11 octobre 2016-, il y a dans ce commissariat un poste de CP et un seul poste d'INPP, lequel est déjà pourvu. Il en déduit qu'étant inspecteur de police principal, il sera appelé à exercer des fonctions de simple inspecteur de police, ce qui engendre un préjudice professionnel avec une diminution sensible de ses responsabilités.

La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, ne contient pas de dispositions réglementant le statut juridique de l'organigramme des services. En revanche, l'article 44 de ladite loi stipule que le chef de corps est "responsable de l'exécution de la politique policière locale, et plus particulièrement de l'exécution du plan zonal de sécurité", qu'il "assure la direction, l'organisation et la répartition des tâches au sein du corps de

police locale et l'exécution de la gestion de ce corps" et qu'il "est responsable de l'exécution par le corps de police des missions locales, des directives relatives aux missions à caractère fédéral et des réquisitions, ainsi que de l'application des normes visées aux articles 141 et 142". Il ressort de cette disposition que le chef de corps est l'autorité légalement compétente pour l'organisation du service. Dans ce contexte, l'organigramme d'un service de police doit être appréhendé au regard de la notion généralement admise d'organigramme, c'est-à-dire une liste qui reprend un aperçu de tous les services d'une administration et de leurs missions ainsi que les rapports hiérarchiques en vigueur. Une telle liste s'avère informative pour les membres du personnel et le monde extérieur et n'a en soi pas de conséquences juridiques propres dès lors qu'elle ne modifie pas la situation individuelle des agents. Considérer qu'un tel organigramme instaurerait une compétence liée pour l'organisation des services et l'exercice des fonctions aboutirait à le mettre en concurrence avec le cadre du personnel, avec les décisions par lesquelles les conditions de nomination pour les postes sont définies, avec celles par lesquelles les membres du personnel sont désignés pour certains services, et avec la compétence légale du chef de corps d'organiser les services conformément à l'article 44, précité.

Il s'ensuit que le chef de corps est habilité à modifier l'organigramme selon les besoins du service et qu'en l'espèce, l'arrivée d'un second inspecteur principal implique la modification implicite de cet organigramme pour la durée du détachement litigieux. La circonstance que le poste d'inspecteur principal serait, au regard de l'organigramme du commissariat de Gaurain, déjà attribué n'implique donc pas *ipso facto*, à défaut d'éléments plus précis rapportés par le requérant, que celui-ci n'y exercera pas les prestations en rapport avec sa fonction et son grade d'inspecteur principal.

Or, en l'espèce, mise à part la seule référence à l'organigramme, la requête ne fournit pas le moindre élément permettant d'accréditer la thèse selon laquelle le détachement litigieux impliquerait que le requérant n'exercera plus des fonctions d'inspecteur principal, voire une "diminution sensible des responsabilités qui étaient les siennes".

Par ailleurs, bien qu'informé dès le 9 mai 2016 du détachement envisagé précisément vers le commissariat de proximité de Gaurain, le requérant a invoqué, dans ses mémoires des 11 et 15 mai 2016, le caractère "profondément injuste" des mesures d'éloignement envisagées et la perte de primes, mais n'a à aucun moment dénoncé une quelconque atteinte à sa fonction ou à ses prérogatives statutaires d'inspecteur principal du fait de ce détachement. Il n'a pas davantage dénoncé oralement la régression professionnelle qu'il allègue puisqu'il ressort du dossier

administratif qu'il a renoncé à être entendu dans le cadre de cette proposition de détachement.

Il y a encore lieu de constater que l'acte attaqué se limite à opérer le détachement litigieux vers ledit commissariat mais nullement vers une fonction précise ni *a fortiori* vers un poste dont les modalités d'exercice s'avèreraient, en pratique, moins importantes que celles d'inspecteur principal. Il n'apparaît dès lors pas que le requérant aurait perdu, du fait de cette mesure d'ordre, ses qualités d'officier de police judiciaire et d'officier de police administrative, que son statut pécuniaire aurait été modifié ou qu'il aurait été porté atteinte à ses droits à l'avancement.

Il résulte de ce qui précède que tout en reconnaissant que l'acte attaqué constitue une mesure d'ordre, le requérant n'allègue pas, ni *a fortiori* ne démontre à l'appui de sa requête, qu'il constituerait une sanction disciplinaire déguisée ou une mesure prise en raison de son comportement impliquant une modification substantielle de ses fonctions ou de son statut administratif ou pécuniaire.

Le recours est, *prima facie*, irrecevable.

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

Article 1^{er}.

La requête en extension de l'objet du recours est rejetée.

Article 2.

La demande de suspension est rejetée.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre
des référés, le dix mars deux mille dix-sept, par :

Frédéric GOSSELIN,
Katty LAUVAU,

président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Katty LAUVAU.

Frédéric GOSSELIN.