

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

n^o 242.051 du 2 juillet 2018

A. 225.552/VIII-10.853

En cause : **DEBRULLE** Nicolas,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Laurent KENNES et
 Anne FEYT, avocats,
 rue de la Source 68
 1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par le
ministre de l'Intérieur - Police fédérale.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 juin 2018, Nicolas DEBRULLE demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision de date inconnue, mais dont il a pris connaissance le vendredi 22 juin 2018, manifestement adoptée par Monsieur E. S., Directeur judiciaire, de le démettre sur le champ de ses fonctions de Chef de section de l'une des trois Sections Homicide de la Police judiciaire fédérale de Liège et de Chef d'enquête (dénommé «*case officer*»)".

II. Procédure

Par une ordonnance du 26 juin 2018, l'affaire a été fixée à l'audience du 2 juillet 2018.

La partie adverse a déposé une note d'observations et, le jour de l'audience, le dossier administratif.

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

M^e Anne FEYT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{me} Bénédicte FALMENT, conseiller juriste, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

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

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

III. Faits

1. Le requérant est commissaire de police depuis le 1^{er} février 2009. Il est affecté à la division de la Criminalité contre les personnes de la police judiciaire fédérale de Liège, divisée en trois sections, et il indique qu'il y occupe la fonction de chef d'enquête (*case officer*).

2. Il exerce également, depuis le mois de juin 2015, la fonction de chef de la section 3 "Homicides" de ladite division. Il précise que cette fonction lui a été attribuée après un appel à candidatures et que la section 3 est composée de six membres.

3. Toujours selon la requête, à la suite d'une liaison intime avec une "interprète-jurée exerçant très régulièrement dans l'arrondissement judiciaire de Liège", le requérant a été contraint de déposer une plainte pour harcèlement à l'encontre de cette personne. Il indique qu'après deux années d'information judiciaire, cette plainte a conduit le parquet à citer en qualité de prévenus non seulement la personne concernée mais également lui-même, en raison de la plainte qu'elle a à son tour déposée.

Le requérant indique qu'avant l'audience d'introduction devant le tribunal correctionnel et dès qu'il a eu accès au dossier répressif, son conseil a introduit une requête en suspicion légitime sollicitant le dessaisissement des juridictions de l'arrondissement de Liège "au vu de la qualité des parties en cause mais également de la qualité de la majorité des témoins entendus dans le dossier pénal". Il précise que par un arrêt du 21 mars 2018, la Cour de cassation a fait droit à sa requête et a renvoyé l'affaire devant le tribunal de première instance du Hainaut.

4. Le requérant indique qu' "il semblerait que le Procureur du Roi et le Procureur général ont mal pris tant la demande de récusation des juridictions

liégeoises que l'arrêt de la Cour de cassation du 21 mars 2018", et qu'"en tout cas le mercredi 20 juin 2018, Monsieur R. B. [lui] fait part [ainsi qu']à son équipe que le Directeur judiciaire souhaitait voir leur équipe le vendredi 22 juin 2018 à 11h30 dans les bureaux de la division Homicide et ce, sans en préciser le motif".

5. Le requérant expose ensuite que le 22 juin 2018, alors que toute l'équipe attendait d'être appelée, il l'a été en premier lieu et que le directeur judiciaire, E. S., qui est aussi son supérieur hiérarchique, "l'a informé verbalement avoir été convoqué par le Procureur général [...] et avoir reçu dans la foulée un courrier de sa part à la suite de la demande de dessaisissement et de l'arrêt de la Cour de cassation, courrier faisant état «d'éléments factuels»". La partie adverse indique pour sa part qu'à la suite des éléments communiqués par le Procureur général, le Directeur judiciaire "juge inopportun de le maintenir dans ses fonctions de chef de section et de chef d'enquête dès lors que celles-ci impliquent des contacts très fréquents et structurels avec la magistrature". Elle précise encore que "partant d'un problème de confiance dans le chef de la haute magistrature liégeoise, le Directeur judiciaire aurait pu suggérer au Directeur général de la police judiciaire de la police fédérale une affectation du requérant en dehors du ressort de la Cour d'appel de Liège" mais que "dans l'intérêt du service et du requérant, le Directeur judiciaire juge opportun de maintenir le requérant comme enquêteur au sein de la section 3 «Homicides»".

Cet entretien s'est, selon la requête et la note d'observations, déroulé en présence de P. F., DRH et directeur du bureau de gestion, R. B., chef de la DE3-Criminalité contre les personnes, et S. C., adjoint au chef de la DE3.

Le requérant indique qu'il n'a pas reçu copie du courrier précité du Procureur général malgré sa demande, et qu'il en ignore le contenu exact mais qu'"il sait seulement qu'à la suite de cette convocation et de ce courrier, Monsieur E. S. lui a dit que la pression sur ses épaules, tant de la part du Procureur général que du Procureur du Roi, était devenue trop forte et qu'il devait, en conséquence, «faire un geste»".

6. D'après la requête, à l'issue de l'entretien précité du 22 juin 2018, E. S. l'informe qu'il est privé de sa fonction de chef de section et, avant d'élargir la réunion aux membres de la section, s'assure, selon le requérant, que celui-ci ne conteste pas ce retrait. La note d'observations indique à ce propos que "le requérant répond au Directeur judiciaire qu'il n'estime pas nécessaire d'adopter une mesure d'ordre formelle et que par loyauté envers lui, il accepte le changement évoqué". Par un courriel du 2 juillet 2018, la partie adverse transmet le témoignage de P. F. et S. C., présents lors de l'entretien litigieux, dont elle déduit que le requérant "a bien

marqué son accord avec la mesure prise par le Directeur judiciaire, ce qui explique que celle-ci n'a pas été formalisée dans un écrit en bonne et due forme".

Ensuite, "lors de la réunion élargie à l'équipe" et toujours selon la requête, E. S. informe les membres de celle-ci que le requérant est non seulement privé de sa fonction de chef de section, mais aussi de chef d'enquête.

Cette décision de démettre le requérant de sa fonction de chef de section et de sa fonction de chef d'équipe, constitue l'acte attaqué.

7. La partie adverse communique sa note d'observations par un courriel du 28 juin 2018. Par un courriel de retour, l'auditeur rapporteur l'interpelle en ces termes :

" Faut-il comprendre qu'il va être procédé au retrait de l'acte attaqué et à la prise d'une nouvelle décision, précédée d'une proposition formulée au requérant?"

La partie adverse lui répond qu' "en effet, il sera procédé de la sorte".

8. Par un courriel du 29 juin 2018, le conseil du requérant s'adresse en ces termes à l'auditeur rapporteur :

" Monsieur l'Auditeur,

Je reviens vers vous dans ce dossier pour vous faire part des nouveaux développements. Mon client s'est vu notifier ce matin de la main à la main une proposition de mesure d'ordre qui prendrait effet le 9 juillet prochain, et informé de ce qu'il pouvait déposer un écrit en défense et demander à être entendu. Je joins ce document en annexe, ainsi que le courrier du Procureur général et la requête en dessaisissement qui y étaient joints. Par contre, aucune décision de retrait de la décision querellée n'a été notifiée à mon client. Lors de la remise du document précité, le Directeur judiciaire de mon client lui a indiqué qu'il n'avait pas l'intention de retirer la décision querellée. Il a indiqué à mon client qu'il estimait ne pas avoir d'autre choix que de maintenir la décision querellée au vu du courrier du Procureur général".

9. À l'audience, les parties indiquent que le requérant n'a toujours pas recouvré l'exercice des fonctions dont il a été privé par l'acte attaqué.

Il résulte des développements qui précèdent qu'en l'état, l'acte attaqué sort toujours ses effets et n'a pas été retiré.

IV. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

Le requérant expose que l'acte attaqué le prive d'une fonction de direction ou de commandement et qu'il est, dans les faits, rétrogradé, de sorte que

l'acte attaqué, pris en raison de son comportement, modifie de manière essentielle la manière dont il est amené à exercer ses fonctions.

La partie adverse semble mettre en doute la recevabilité du recours au motif que le requérant "a marqué son accord avec l'adoption de la décision querellée" et que dès lors "elle s'étonne de l'introduction du présent recours par celui-ci".

V.2. *Appréciation*

La recevabilité du recours touche à l'ordre public et doit, partant, être examinée d'office.

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 ne portant 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. Une telle mesure n'est, en principe, pas susceptible d'être attaquée devant le Conseil d'État. Il n'en va autrement que si elle constitue une sanction disciplinaire déguisée, non alléguée en l'espèce, ou si elle est prise en raison du comportement de l'agent et qu'elle engendre des modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions ou porte atteinte à ses droits statutaires. Il convient d'examiner, au cas par cas, les circonstances qui ont conduit à la décision et de vérifier si l'autorité 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 dès lors lieu de tenir compte de ses conséquences sur le statut administratif et pécuniaire de l'agent.

En l'espèce, il n'est pas contesté que, du jour au lendemain, l'acte attaqué retire au requérant ses fonctions de chef d'enquête et de chef de section. *Prima facie*, la fin subite de la direction d'une équipe et d'une section que le requérant assumait depuis plusieurs années engendre des modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions et semble prise en raison de son comportement dès lors que la note d'observations, sans être plus précise sur ce point, évoque un "problème de confiance". L'acte attaqué est, compte tenu des circonstances de l'espèce, susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

Par ailleurs, la circonstance que le requérant aurait marqué son accord quant à la cessation contestée ne suffit pas, *prima facie* et eu égard à l'examen

auquel il peut être recouru dans le cadre d'une demande de suspension d'extrême urgence, à lui dénier le droit de saisir le Conseil d'État, dès lors que le requérant ne semble l'avoir acceptée, comme le relève la partie adverse elle-même, que "par loyauté" envers son supérieur hiérarchique, et que cette acceptation ne porte en tout état de cause pas sur la cessation de sa fonction de chef d'enquête. En effet, sans être contredit par la partie adverse, la requête indique que ce n'est qu'après la réunion que le requérant a eue seul avec les personnes précitées, et donc après l'"acceptation" alléguée, qu'il a été informé de la fin de sa fonction de chef d'enquête. Le témoignage de P. F. transmis ce jour confirme encore que, lors de la réunion du 22 juin 2018, "il a été proposé [au requérant] de faire temporairement un pas de côté en tant que chef de section".

Le recours est, *prima facie*, recevable.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe quatre de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VI. Exposé de l'extrême urgence

VI.1. Thèses des parties

Le requérant indique qu'il a fait diligence pour saisir le Conseil d'État quatre jours après sa prise de connaissance de la décision de le priver sur le champ de ses fonctions de chef d'enquête et de chef de section. Il fait valoir qu'il exerce lesdites fonctions depuis respectivement 2009 et 2015 et que l'acte attaqué le rétrograde, avec effet immédiat dès le jour même (le 22 juin 2018), au niveau de simple enquêteur, qu'il l'empêche de diriger l'enquête et son équipe, et d'avoir les contacts avec les juges d'instruction, étant désormais confiné dans un travail d'exécutant. Il en conclut que l'acte attaqué porte atteinte à son honneur et à sa réputation parce qu'"on ne prive *a priori* pas un chef de section et chef d'enquête de ses responsabilités du jour au lendemain sans que des faits graves lui soient imputés", alors qu'une telle interrogation sera à déplorer dans le chefs des tiers, de

ses collègues et des juges d'instruction avec lesquels il est habituellement en contact en raison des fonctions que lui retire l'acte attaqué.

Il insiste sur la circonstance qu'il lui a été indiqué à plusieurs reprises lors de l'entretien du 22 juin 2018 que rien ne lui était reproché quant à l'exercice de ses fonctions, alors qu'il exerce celles-ci à la satisfaction de sa hiérarchie, et indique subir un préjudice moral très important dans la mesure où "le courrier qui est manifestement à l'origine" de l'acte attaqué ne lui a pas été communiqué, qu'il n'a jamais été entendu et que l'acte attaqué n'est pas motivé, ce qui "laisse place à toutes les spéculations possibles sur les motifs de son écartement". Il fait valoir que la seule manière de le rétablir dans son honneur et sa réputation et d'éviter qu'il perde son crédit, est d'obtenir une suspension de l'acte attaqué dans un délai plus bref que celui d'une procédure en suspension et, *a fortiori*, d'une procédure en annulation, dans la mesure où, selon la requête, sa hiérarchie a communiqué l'acte attaqué et les changements subséquents aux deux autres sections de la division Homicide dès le 22 juin 2018, et aux autres divisions le 25 juin suivant.

La partie adverse ne conteste pas l'extrême urgence.

VI.2. Appréciation

Il n'est pas contesté que le requérant exerce des fonctions de chef d'enquête et de chef de section depuis plusieurs années et qu'à ce titre, il dirige une équipe d'enquêteurs et entretient des contacts réguliers avec les autorités judiciaires, notamment les juges d'instruction.

Il résulte de l'analyse à laquelle il peut être procédé dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence que l'attaqué qui, du jour au lendemain et sans la moindre convocation annonçant cette mesure et ses motifs, prive le requérant de ses fonctions de chef, au demeurant en présence des hommes de son équipe, et, selon ce qui ressort des éléments auxquels le Conseil d'Etat peut avoir égard, sans la moindre explication en relation avec ses états de service, ne peut qu'être appréhendé par les tiers comme étant fondé sur des faits dont la gravité est telle qu'elle justifie ce retrait subit et immédiat de ses fonctions de direction. Sans être contredit par la partie adverse, le requérant expose que ce retrait de fonction a été communiqué le jour même aux hommes de la section qu'il dirigeait et deux jours plus tard au reste du service. Dans un tel contexte, l'honneur et la réputation professionnelle du requérant pourraient être mis à mal à défaut d'un arrêt de suspension intervenant à très bref délai et en tout cas avant quelques mois.

Au vu des circonstances propres de l'espèce, il y a lieu de considérer que le présent recours répond aux exigences de l'extrême urgence.

VII. Moyen unique

VII.1. Thèse des parties

Le moyen est pris "de la violation du principe du contradictoire, d'audition, de bonne administration et d'équitable procédure, de l'égalité des armes, de la violation du principe *audi alteram partem*, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur, de la contradiction dans les motifs, de l'erreur manifeste d'appréciation ainsi que de l'excès de pouvoir".

Le requérant fait valoir que l'acte attaqué, qui ne lui a été communiqué que verbalement, ne repose pas sur des motifs admissibles dès lors qu'aucun grief ne lui est adressé quant à sa manière d'exercer les fonctions retirées et qu'à défaut d'écrit, il ne peut connaître les motifs qui le fondent. Il précise que lors de l'entretien litigieux, il lui a été dit que l'exercice de ses fonctions n'était pas en cause, et qu'il dépose à l'appui de sa requête "des traces écrites récentes de la satisfaction de sa hiérarchie sur la manière dont il exerce ses fonctions". Il ajoute que l'acte attaqué a été adopté sans qu'il ait été convoqué et entendu, sans qu'il ait accès au courrier du Procureur général qui le fonde, sans qu'il ait pu faire valoir ses observations et sans qu'il ait pu être assisté du conseil de son choix.

La partie adverse ne répond pas au moyen et se limite à relever que "vu que l'acte attaqué a été adopté de commun accord avec le requérant, il n'a pas été formalisé dans un écrit, n'est dès lors pas motivé dans le respect du prescrit des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet [1991] [précitée] et n'a pas été précédé d'une audition du requérant". Elle ajoute que "suite à la prise de connaissance de l'introduction du recours en suspension d'extrême urgence [...], le Directeur judiciaire rédigera une proposition d'attribution de nouvelles tâches au requérant".

VII.2. Appréciation

Le principe général de droit *audi alteram partem* impose à l'autorité administrative d'entendre préalablement la personne à l'égard de laquelle elle envisage de prendre une mesure grave pour des motifs liés à sa personne ou à son comportement. Ce principe s'impose à l'autorité administrative notamment parce qu'elle doit statuer en pleine et entière connaissance de cause, et implique que l'agent qui risque d'encourir une mesure grave en raison d'une appréciation négative de son

comportement en soit préalablement informé et puisse faire valoir utilement ses observations, ce qui, sauf circonstances particulières, suppose qu'il soit à tout le moins informé des motifs de la mesure envisagée, qu'il puisse avoir accès au dossier qui la fonde dans un délai raisonnable et qu'il puisse se faire assister du conseil de son choix.

En l'espèce, il n'est pas contesté que lorsque le requérant - et son équipe - ont été convoqués le 20 juin 2018 à l'entretien du 22 juin 2018, il n'a jamais été avisé des raisons de cette convocation, pas plus qu'il n'a été informé de ce qu'il était envisagé de lui retirer ses fonctions de chef d'enquête et de chef de section, ni des éléments justifiant ce retrait. Il n'a pas davantage été mis au courant du courrier qui, selon les écrits de procédure, fonde l'acte attaqué, dont il n'a au demeurant pas pu prendre connaissance, pas plus qu'il n'a été en mesure de consulter le dossier afférent au retrait litigieux ou de solliciter l'assistance d'un conseil. La partie adverse ne fait état d'aucun élément qui, en droit, permettrait de justifier le non-respect des modalités susvisées dudit principe général. Le moyen unique est, *prima facie*, sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

Il y a lieu de suspendre l'exécution de l'acte attaqué.

VIII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a toutefois lieu de réserver les dépens à ce stade de la procédure.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision prise le 22 juin 2018 par le E. S., Directeur judiciaire de la police judiciaire fédérale de Liège, selon laquelle Nicolas DEBRULLE est démis sur le champ de sa fonction de chef de la section 3 "Homicide" et de sa fonction de chef d'enquête.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, 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 VIII^e chambre siégeant en référé, le deux juillet deux mille dix-huit, par :

Frédéric GOSSELIN,
Nathalie ROBA,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA.

Frédéric GOSSELIN.