

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 251.467 du 14 septembre 2021

A. 230.128/VIII-11.360

En cause : **MALAISE Yves**,
 ayant élu domicile chez
 M^e Fabien FREROTTE, avocat,
 boulevard Baudouin I^{er} 25
 1348 Louvain-la-Neuve,

 contre :

 l'État belge, représenté par
 la ministre de l'Intérieur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 31 janvier 2020, Yves Malaise demande l'annulation de « la décision “DGJ - 2019/9640” adoptée le 5 décembre 2019 par Monsieur le Directeur général *a.i.* de la Direction générale de la police judiciaire de la Police fédérale par laquelle ce dernier a décidé de [le] détacher par mesure d'ordre [...] “de la PJF Namur/Coordination & Direction OPS/BTS/GLI/SIC vers DJO/BTS pour une période de six mois prenant cours le 11/12/2019 et se terminant le 10/06/2020” ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire, la partie requérante a déposé une lettre valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 juillet 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 septembre 2021.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Fabien Frérotte, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{me} Jenifer Beldjoudi, conseillère juriste, 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.

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} avril 2001.

2. Depuis fin 2004, il exerce ses fonctions au sein de la direction judiciaire déconcentrée de Namur (PJF Namur) en tant qu'officier gestionnaire local des indicateurs. Cette direction fait partie de la direction générale de la Police judiciaire de la police fédérale.

3. Le 2 octobre 2019 dans la matinée, il organise une réunion avec certains de ses collègues afin de préparer celle prévue ensuite avec le procureur du Roi de Namur et le procureur de division chargé du recours aux indicateurs, concernant un membre de la PJF Namur.

Le requérant indique qu'il n'en n'a pas informé le directeur judiciaire de sa direction parce que cette réunion faisait suite à un rapport confidentiel d'un service externe et que le procureur du Roi de Namur avait donné des directives de confidentialité, notamment vis-à-vis du directeur judiciaire lui-même.

4. Le jour-même dans l'après-midi, le requérant est contacté téléphoniquement par le directeur judiciaire qui avait été informé de sa présence à la

réunion avec les autorités judiciaires par un de ses collègues participant à la réunion préparatoire.

5. Le 4 octobre 2019, à la suite de la demande du directeur judiciaire, le requérant transmet à celui-ci un rapport confidentiel de la réunion avec les autorités judiciaires.

6. Le 14 octobre 2019, le directeur judiciaire informe le directeur général de la police judiciaire *a.i.* (ci-après le DGJ *a.i.*) de sa rupture totale de confiance à l'égard du requérant et lui demande que celui-ci n'exerce plus ses fonctions sous son autorité directe ou indirecte.

7. Le 24 octobre 2019, le directeur Développement des ressources humaines de la direction générale du Personnel du Parlement européen propose au requérant un emploi d'agent contractuel pour la période du 18 novembre 2019 au 17 novembre 2020, à la suite de sa sollicitation. Le lieu de travail est Luxembourg avec des déplacements notamment à Bruxelles et à Strasbourg.

8. Le 28 octobre 2019, le requérant sollicite un congé pour mission d'intérêt général pour la période du 1^{er} février 2020 au 31 janvier 2021. Il demande également que ce congé puisse commencer plus tôt, soit le 1^{er} janvier 2020.

Dans l'attente d'une décision ministérielle, le requérant souhaite être absent de longue durée pour raisons personnelles du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2020.

9. Le 12 novembre 2019, le DGJ *a.i.* formule une proposition de détachement par mesure d'ordre.

10. Le 27 novembre 2019, le requérant est entendu par la déléguée du DGJ *a.i.*

11. Le requérant transmet un mémoire en défense le 29 novembre 2019.

Le même jour, sa demande d'absence de longue durée pour raisons personnelles est acceptée, étant expressément prévu qu'elle sera convertie en congé pour mission d'intérêt général si la demande de congé est accordée par le ministre de l'Intérieur.

12. Le 5 décembre 2019, après avoir pris connaissance des moyens de défense du requérant, le DGJ *a.i.* décide de le détacher par mesure d'ordre à la

direction des Opérations de la police judiciaire, division Techniques spéciales (DJO/BTS) du 11 décembre 2019 au 10 juin 2020.

Cette décision, notifiée au requérant le 10 décembre 2019, constitue l'acte attaqué.

13. Du 11 au 31 décembre 2019, le requérant est absent pour raison médicale.

14. Dès le 1^{er} janvier 2020, il est absent de longue durée pour raisons personnelles.

15. Dans son mémoire en réplique, le requérant expose que le 7 mai 2020, le ministre de l'Intérieur a refusé le congé pour mission d'intérêt général pour la période du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2020, de sorte qu'il se trouve sous le régime de l'absence de longue durée pour raisons personnelles, autorisée le 29 novembre 2019.

Il indique exercer actuellement la fonction de chef d'unité en second de la sécurité et de la protection des institutions et services du Parlement européen.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans sa requête, le requérant rappelle qu'une mesure d'ordre intérieur prise par l'administration en vue d'organiser son fonctionnement interne n'est en principe pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation, sauf si elle constitue une sanction disciplinaire déguisée ou encore si elle a été prise en fonction du comportement de l'agent et qu'elle a eu pour effet de modifier sensiblement son statut ou l'exercice de ses attributions. Il expose d'abord que la mesure a été prise en raison de son comportement. Ensuite, il allègue que ses conditions de travail ont été substantiellement modifiées, dès lors qu'il exerçait la fonction d'officier gestionnaire local des indicateurs au sein de la direction judiciaire déconcentrée de Namur de la police judiciaire fédérale. Il indique qu'il s'agit d'une fonction singulière, définie par l'article 47^{decies} du Code d'instruction criminelle, qui prévoit notamment qu'au sein de chaque direction judiciaire déconcentrée, un officier, appelé gestionnaire local des indicateurs, est chargé de la gestion des indicateurs au niveau de l'arrondissement au sein de la direction judiciaire déconcentrée et des corps de police locale de l'arrondissement et que cet officier agit sous l'autorité du procureur du Roi, auquel il fait rapport. Il expose également que l'arrêté royal du 6

janvier 2011 ‘fixant les règles de fonctionnement des gestionnaires nationaux et locaux des indicateurs et des fonctionnaires de contact’ prévoit que le gestionnaire local des indicateurs est désigné par le directeur général de la direction générale de la police judiciaire, sur proposition du directeur judiciaire et après avis du procureur du Roi, et qu’il est chargé du fonctionnement général et de la coordination du fonctionnement du recours aux indicateurs au sein du service judiciaire déconcentré et des corps de police locaux de l’arrondissement et peut à cet effet donner des instructions aux policiers du service judiciaire déconcentré et de la police locale. Il indique qu’il était chargé de la gestion des indicateurs au niveau de l’arrondissement au sein de la direction judiciaire déconcentrée de Namur et des corps de police locale de l’arrondissement de Namur. Il soutient que dès lors que les missions confiées au gestionnaire local des indicateurs sont définies légalement et réglementairement, et qu’elles ne peuvent être légalement exécutées que par ce gestionnaire local, un détachement dans une autre fonction engendre nécessairement une modification substantielle de son travail et des conditions dans lesquelles il exerce ses fonctions. Il fait valoir que l’acte attaqué le prive de prérogatives qu’il exerçait pourtant depuis plusieurs années, ses conditions de travail étant ainsi modifiées de manière radicale, qu’il avait autorité sur un grand nombre de fonctionnaires de police, une centaine de policiers fédéraux et locaux de l’arrondissement judiciaire de Namur étant ainsi placés sous ses ordres, qu’il avait aussi été choisi parmi trois candidats au regard de ses titres et mérites aux fins d’exercer cette fonction, qu’il exerçait celle-ci depuis 2004 à la satisfaction des autorités judiciaires et, jusqu’à l’adoption de l’acte attaqué, policières. Il indique qu’il subit un préjudice professionnel car son déplacement entraîne la perte irrémédiable des efforts et des investissements personnels qu’il a consentis pour mener à bien le projet professionnel qui était le sien depuis bientôt quinze ans, qui impliquait un très grand nombre de contacts au sein même des services de police et de l’institution judiciaire mais également vis-à-vis des tiers que sont les indicateurs eux-mêmes. Il soutient qu’une relation de confiance s’était peu à peu tissée avec ces différents acteurs, ce travail de longue haleine nécessaire à l’exercice de la fonction de gestionnaire local des indicateurs étant réduit à néant, que l’acte attaqué le cantonne à des tâches fondamentalement différentes, ne réclamant *a priori* plus cette expertise particulière et les connaissances spécifiques qu’il avait développées durant de nombreuses années et que de plus, il amène un changement de son lieu habituel de travail, puisqu’il devra exercer ses fonctions à Bruxelles en lieu et place de Namur. Selon lui, outre les déplacements de plusieurs dizaines de kilomètres que ce changement impose, le requérant sera confronté à un autre milieu professionnel, un cadre de travail nouveau, et à des équipes ainsi qu’à des autorités différentes. Il soutient par ailleurs qu’il présente manifestement un intérêt personnel, légitime, actuel et direct à solliciter l’annulation de l’acte attaqué, en étant le destinataire direct.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse tient le recours pour irrecevable, considérant que le requérant n'a pas intérêt au recours, l'annulation ne pouvant lui procurer aucun avantage, l'acte attaqué n'ayant jamais reçu exécution et ne pouvant plus en recevoir. Elle fait valoir qu'à aucun moment, le requérant n'est allé à DJO/BTS, endroit où il était censé exercer ses fonctions à la suite de l'adoption de l'acte attaqué, puisque dès le 11 décembre 2019, date à laquelle le détachement devait débiter, il était en congé de maladie et ce jusqu'au 31 décembre 2019 et qu'ensuite, depuis le 1^{er} janvier 2020, selon ses souhaits, il était absent de longue durée pour raisons personnelles et qu'il a été convenu que cette absence prévue jusqu'au 31 décembre 2020, serait convertie en congé pour mission d'intérêt général si ce congé était autorisé par le ministre de l'Intérieur. Elle en conclut que ni avant, ni après l'introduction du présent recours, le 4 février 2020, l'acte attaqué n'a produit d'effets et que l'annulation de celui-ci ne présente donc aucune utilité concrète pour le requérant. Elle s'étonne que, s'agissant de la recevabilité *ratione materiae*, il prétende que, à la suite de l'adoption de l'acte attaqué, son travail est substantiellement modifié ainsi que les conditions dans lesquelles il exerce ses fonctions, alors que, d'une part, il n'a pas exercé ses nouvelles fonctions à DJO/BTS, et que, d'autre part, il a sollicité, dès le 28 octobre 2019, un congé pour mission d'intérêt général et dans l'attente, une absence de longue durée pour raisons personnelles qu'il a obtenue et qui est effective depuis le 1^{er} janvier 2020. Elle fait valoir qu'en outre il travaille au Parlement européen en tant qu'agent contractuel, qu'il a donc choisi de réorienter fondamentalement sa carrière professionnelle en s'éloignant des services de police dans un emploi précaire d'agent contractuel, que cette modification substantielle ne résulte donc pas de l'acte attaqué mais de sa seule volonté. Elle ne comprend pas pourquoi il se plaint d'un changement de son lieu habituel de travail et qu'il sera confronté à un autre milieu professionnel, à un cadre de travail nouveau et à des équipes ainsi qu'à des autorités différentes à la suite de l'adoption de l'acte attaqué, alors que l'orientation professionnelle qu'il a choisie emporte davantage de « chamboulements » que le détachement par mesure d'ordre dont il aurait dû faire l'objet s'il n'avait pas décidé de changer d'emploi. Elle indique qu'il travaille en effet au Luxembourg, soit à plus de 100 kilomètres de son domicile, au sein d'une toute autre institution, et est confronté à un cadre de travail encore plus nouveau et à des équipes ainsi qu'à des autorités totalement inconnues.

Dans son mémoire en réplique, s'agissant de l'intérêt à son recours, le requérant souligne à nouveau qu'il est manifeste en l'espèce que la mesure de détachement adoptée à son encontre constitue bel et bien une mesure prise en raison de son comportement, de véritables reproches lui étant ainsi formulés. Il indique que la mesure d'ordre attaquée a fait l'objet d'une certaine publicité, notamment auprès de ses collègues au sein de la PJJ/Namur mais aussi auprès de certaines autorités

judiciaires. Il estime qu'au regard de ces considérations, la décision attaquée trouve son fondement dans des reproches formés à son encontre et qu'il justifie donc bel et bien d'un intérêt moral à obtenir l'annulation de cette décision attentatoire à sa réputation. Il ajoute que mettant en cause son comportement, le détachement adopté en l'espèce est une mesure jetant un discrédit profond tant sur sa personne que sur ses qualités professionnelles. Il allègue ainsi subir un pénible préjudice moral en l'espèce dès lors qu'il ne peut être dénié que la décision attaquée présente un sujet soumis à gloses, controverses et insinuations diffuses au sein des couloirs des services de la partie adverse, milieu professionnel au sein duquel il est particulièrement connu en raison de son ancienneté de carrière et de la fonction particulière qu'il occupait. Il fait valoir que la publication d'un arrêt d'annulation emportera pour effet de restaurer, partiellement, son excellente réputation aux yeux des tiers. Il indique que par ailleurs, cette décision est encore conservée au sein de son dossier personnel en vertu de l'article 2.3. de l'arrêté ministériel du 28 décembre 2001 'portant exécution de certaines dispositions de l'arrêté royal du 30 mars 2001 portant la position juridique du personnel des services de police'. Il soutient que des reproches professionnels étant formulés à son égard, il en sera tenu compte ultérieurement dans sa carrière policière, dans le cadre d'une procédure d'évaluation, d'une candidature à un mandat ou d'une procédure de mobilité par exemple. Il en déduit qu'il dispose ainsi bien d'un intérêt à ce que l'acte attaqué disparaisse rétroactivement de l'ordonnancement juridique. Il se réfère à cet égard à l'enseignement des arrêts n° 223.632 [lire : 222.632] du 26 février 2013, n° 202.571 du 30 mars 2010, et n° 240.406 du 12 janvier 2018.

Dans sa lettre valant dernier mémoire, la partie adverse se réfère à son mémoire en réponse.

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 ou les modalités d'exercice de leurs fonctions. Ce principe de mutabilité, inhérent au fonctionnement du service public, implique qu'un fonctionnaire ne dispose d'aucun droit acquis au maintien de sa situation statutaire ou des modalités d'exercice de sa fonction.

Un changement d'affectation qui résulte d'une réorganisation des services ou qui procède de la bonne gestion des ressources humaines est une mesure d'ordre interne qui n'est pas susceptible d'un recours devant le Conseil d'État lorsqu'elle ne modifie pas la situation juridique des agents concernés et n'est donc pas susceptible leur faire grief. Un changement d'affectation est en revanche un acte

susceptible de recours s'il constitue une sanction disciplinaire déguisée ou s'il est pris en raison du comportement de l'agent et qu'il porte atteinte à sa situation statutaire ou engendre une modification importante de ses fonctions.

En l'espèce il n'est pas contesté que l'acte attaqué est adopté exclusivement en raison du comportement reproché au requérant. Il a en outre pour objet une modification importante de ses fonctions puisque la fonction que lui attribue l'acte attaqué au sein de la police judiciaire n'est plus celle d'officier gestionnaire local des indicateurs, fonction spécifique prévue par l'article 47*decies*, § 3, du Code d'instruction criminelle que le requérant exerçait au sein de la direction judiciaire déconcentrée de Namur depuis 2005. Par conséquent, l'acte attaqué n'est pas une simple mesure d'ordre interne, mais un acte qui fait grief au requérant et qui est donc susceptible de recours devant le Conseil d'État. Il est indifférent à cet égard que le requérant ait ou non exercé la fonction à laquelle l'acte attaqué le détachait temporairement.

S'agissant de l'intérêt à agir, le détachement temporaire ne fait pas en soi grief au moment de l'introduction de sa requête, puisque le requérant est à ce moment sous le régime de l'absence pour convenances personnelles, et ce pour une période arrivant à échéance à une date postérieure à celle à laquelle le détachement temporaire de six mois ordonné par l'acte attaqué prenait fin.

Comme il a été déjà relevé, l'acte attaqué est toutefois justifié exclusivement par le comportement reproché au requérant. En effet, même s'il indique que la partie adverse n'entend pas se prononcer, dans le cadre d'une mesure d'ordre, sur les faits rapportés par le directeur judiciaire du requérant, il est néanmoins motivé par la considération que « les éléments d'information dont [la partie adverse] dispose démontrent une rupture totale de confiance [du] Dirjud à [l']égard [du requérant] » et par celle que « les faits évoqués par le Dirjud sont de nature à transgresser des normes déontologiques constituant le minimum irréductible de la déontologie policière; que partant, pareils comportements – à les supposer établis et imputables – sont de nature à exclure toute forme de confiance professionnelle, condition minimale nécessaire à l'engagement des membres du personnel au sein de la police judiciaire fédérale ».

Par conséquent, le requérant justifie d'un intérêt moral à obtenir l'annulation d'un acte susceptible de porter atteinte à sa réputation et qui persisterait, à défaut d'annulation, à figurer dans son dossier personnel.

Le recours est recevable.

Il y a lieu d'ordonner la réouverture des débats afin de permettre au membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction de l'affaire.

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

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction de l'affaire et de rédiger un rapport complémentaire.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 14 septembre 2021, par :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux