

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 254.466 du 13 septembre 2022

A. 230.128/VIII-11.360

En cause : **MALAISE** Yves,
ayant élu domicile chez
M^e Fabien FRÉROTTE, 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

Un arrêt n° 251.467 du 14 septembre 2021 a rouvert les débats, chargé le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction de l'affaire et de rédiger un rapport complémentaire, et réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 juin 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 9 septembre 2022.

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

M^e Fabien Frérotte, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{me} Bénédicte Flamend, 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 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 251.467 précité.

IV. Intérêt au recours

Dans son dernier mémoire, la partie adverse indique que le requérant a démissionné de la police fédérale le 31 décembre 2021.

Nonobstant cette démission, pour les motifs invoqués dans l'arrêt n° 251.467 précité, le requérant justifie d'un intérêt moral à obtenir l'annulation d'un acte susceptible de porter atteinte à son honneur et à sa réputation.

V. Deuxième et troisième moyens

V.1. Thèses des parties

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation du principe *audi alteram partem*, du principe du respect des droits de la défense, des principes de bonne administration et d'équitable procédure, du principe du contradictoire, du principe du raisonnable, du principe de la préparation avec soin des décisions

administratives et du devoir de minutie, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 ‘relative à la motivation formelle des actes administratifs’, du principe de motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation interne des décisions administratives, de l’inadéquation et insuffisance des motifs et de l’erreur manifeste d’appréciation.

Il expose que son audition n’a pu avoir aucun effet utile car la partie adverse a refusé d’avoir égard à ses explications. Il fait valoir qu’elle a exposé dans l’acte attaqué que, dans le cadre d’une mesure d’ordre, elle ne pouvait se prononcer sur les faits et n’a nullement eu égard aux observations et justifications avancées, alors que la vocation du principe *audi alteram partem* est de permettre à l’autorité administrative de prendre une décision en connaissance de cause. Il soutient que la position de la partie adverse, à savoir qu’elle ne pourrait se prononcer dans le cadre d’une mesure d’ordre sur les faits qui lui ont été rapportés, notamment à la lumière des observations du membre du personnel concerné, revient à ôter tout effet utile à ce principe. Selon lui, la partie adverse devait prendre en considération ses explications et justifier pourquoi l’intérêt du service commandait néanmoins de le détacher. Il fait valoir qu’il est jugé que l’autorité doit s’assurer de la réalité des faits justifiant son action et qu’elle doit donc examiner les arguments soulevés à cet égard par l’intéressé. Il rappelle que l’acte attaqué expose que les faits reprochés sont susceptibles de violer des normes déontologiques essentielles ainsi que le devoir d’intégrité et de loyauté et que les faits évoqués par le directeur judiciaire 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. Il allègue que la partie adverse ne pouvait échapper à l’examen de ses arguments et que la motivation de l’acte attaqué est par conséquent insuffisante et inadéquate.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose que la proposition de mesure d’ordre mentionne la nature et les motifs de la mesure envisagée, que les éléments à la base de la procédure sont connus du requérant et sont repris dans la proposition de détachement et principalement dans le rapport confidentiel du directeur judiciaire y annexé. Elle soutient que le délai laissé au requérant pour déposer un mémoire en défense est à apprécier au regard notamment des circonstances de la cause et de la nature de l’affaire, que celle-ci est une affaire simple dans laquelle l’intéressé est invité à réagir par rapport à une mesure que l’autorité envisage d’adopter pour garantir le bon fonctionnement du service et que la réponse du requérant devait dès lors se limiter à donner son point de vue quant à la mesure envisagée à son encontre au lieu de se lancer dans une réfutation de certains des faits à l’origine de celle-ci. Elle fait valoir que, dans le cadre d’une

mesure d'ordre, l'autorité n'a pas à juger si les faits sont ou non établis car cette mesure vise le bon fonctionnement du service et ne préjuge en rien, ni de la matérialité des faits reprochés, ni de la culpabilité du requérant. Selon elle, l'autorité doit seulement apprécier si la présence de l'intéressé qui est à l'origine de ces faits est encore compatible avec le bon fonctionnement du service, ce qui a été réalisé en l'espèce, et elle n'est pas tenue de répondre à tous les arguments de défense de l'intéressé mais doit indiquer les motifs en fait et en droit qui ont conduit à l'adoption de la mesure, ce qui a également été réalisé en l'espèce. Elle rappelle que par cette motivation, l'autorité doit attester qu'elle a bien pris en compte les éléments de défense même si c'est pour les écarter. D'après elle, l'acte attaqué montre qu'elle a bel et bien analysé les éléments développés par le requérant dans son mémoire en défense et a indiqué les motifs en fait et en droit qui l'ont conduit à adopter la mesure. Elle ajoute que dans son rapport confidentiel, le directeur judiciaire avait déjà répondu aux éléments avancés par le requérant et que ce rapport fait partie des pièces sur lesquelles l'autorité s'est fondée pour adopter l'acte attaqué.

Le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 47*decies* du Code d'instruction criminelle, de l'article 3 de l'arrêté royal du 6 janvier 2011 'fixant les règles de fonctionnement des gestionnaires nationaux et locaux des indicateurs et des fonctionnaires de contact' du principe de la légalité et de la hiérarchie des normes, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe de motivation formelle des actes administratifs, du principe de motivation interne des décisions administratives, du principe de bonne administration, du principe du délai raisonnable, du principe du raisonnable, du principe de proportionnalité, du principe de la préparation avec soin des décisions administratives, ainsi que de l'inadéquation et insuffisance des motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Il souligne qu'il a agi de manière parfaitement légitime en appliquant strictement les consignes qui lui ont été délivrées par le Ministère public, rappelant que tout gestionnaire local des indicateurs est placé sous l'autorité du procureur du Roi en vertu de l'article 47*decies* du Code d'instruction criminelle et de l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 6 janvier 2011. Il renvoie aux instructions qu'il a reçues du procureur du Roi de Namur et à un courrier du procureur du Roi de la division de Dinant du 26 novembre 2019 qui confirme qu'il lui avait bien été demandé « de ne pas informer immédiatement [s]on directeur judiciaire de certaines informations dont [il disposait] concernant un collègue de la PJF[...] ». Il souligne que la partie adverse ne saurait justifier d'aucune rupture du lien de confiance en l'espèce, dès lors qu'il a strictement appliqué les directives du procureur du Roi dont il dépendait légalement. Il allègue que contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué, il ne saurait

dès lors être question d'une quelconque perte de crédibilité vis-à-vis des tiers ou des autorités judiciaires. Il ajoute que contrairement à ce qu'avance l'acte attaqué, les faits ne sont pas de nature à transgresser des normes déontologiques, puisqu'il a agi dans le strict respect de l'article 47*decies* du Code d'instruction criminelle. Il indique encore qu'il a fait valoir ces arguments à la partie adverse et que l'acte attaqué n'en tient pas compte et n'est donc pas suffisamment et adéquatement motivé. Enfin, il relève que celui-ci se fonde sur une rupture immédiate du lien de confiance, alors que plus de deux mois et une semaine séparent la date des faits de celle de la prise d'effets de l'acte attaqué et que pendant cette période, le directeur judiciaire a continué à le solliciter normalement sans que cela ne suscite des difficultés. Il en conclut que la gravité des faits n'était pas établie, que l'intérêt du service ne commandait nullement qu'il soit détaché dans un autre service et que les motifs de l'acte attaqué ne sont ainsi ni cohérents ni adéquats.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse expose que le troisième moyen est principalement consacré à l'explication des raisons pour lesquelles le requérant n'était pas autorisé à révéler à son directeur judiciaire sa rencontre avec les autorités judiciaires. Elle soutient que d'autres éléments sont pourtant mis en avant par le directeur judiciaire dans son rapport confidentiel pour justifier qu'il ne veut plus que le requérant travaille sous son autorité directe ou indirecte car il y a rupture totale de confiance à son égard et que ceux-ci sont repris au dernier point de ce rapport confidentiel intitulé « Constat/Conclusion ». Elle allègue que dans le cadre d'une mesure d'ordre, l'autorité n'a pas à juger si les faits sont ou non établis car cette mesure vise le bon fonctionnement du service et ne préjuge en rien, ni de la matérialité des faits reprochés, ni de la culpabilité du requérant, et que l'autorité doit seulement apprécier si la présence de l'intéressé qui est à l'origine des faits est encore compatible avec le bon fonctionnement du service, ce qui a été réalisé, selon elle, en l'espèce. Elle indique que ce n'est donc pas la culpabilité du requérant qui a conduit l'autorité à prendre la mesure mais le caractère perturbateur de son comportement, car à la suite de la prise de connaissance du rapport confidentiel du directeur judiciaire faisant état dans son chef d'une rupture totale de confiance à l'égard du requérant à la suite de plusieurs événements et du rapport confidentiel de ce dernier, le DGJ *a.i.* se devait d'adopter la mesure la plus adéquate afin d'éviter d'hypothéquer le bon fonctionnement et l'intérêt général du service. Elle en conclut que, tout en agissant en bon père de famille voulant adopter la mesure la moins dommageable possible pour le requérant mais toutefois nécessaire à plusieurs titres, le DGJ *a.i.* a décidé de le détacher par mesure d'ordre à DJO/BTS. Selon elle, aucune erreur manifeste d'appréciation ne peut donc lui être reprochée. Enfin, elle allègue, en rappelant les différentes étapes de la procédure, qu'elle n'est pas restée passive entre la date des faits et la prise d'effet de la mesure litigieuse.

Dans son dernier mémoire complémentaire, elle fait valoir, à propos des deux moyens, que s'il est vrai que le DGJ n'a pas analysé davantage les faits reprochés en l'espèce au requérant sur le plan disciplinaire, c'est pour la simple et bonne raison que ce dernier était absent pour raison médicale dès le début de la mesure de détachement (du 11/12/2019 au 31/12/2019) et qu'il n'avait pas l'intention de réintégrer la police fédérale vu son absence de longue durée pour raisons personnelles (du 01/01/2020 au 31/12/2021), suivie par sa démission volontaire le 31 décembre 2021. Elle en conclut qu'en l'espèce, un examen subséquent et complet des circonstances de la cause n'était donc pas utile, et que dès lors et contrairement à ce qu'indique l'auditeur rapporteur dans son rapport, l'acte attaqué n'était pas à considérer comme une décision au fond mais comme une mesure de précaution provisoire, adéquatement motivée.

V.2. Appréciation sur les deux moyens réunis

Les faits sur lesquels se fonde l'acte attaqué y sont relatés comme suit :

- « • le 02/10/2019, le CP E.M. a souhaité s'entretenir avec le Dirjud concernant une situation lui paraissant anormale ;
- le CP E.M. a assisté en date du 02/10/2019 à une réunion que vous avez organisée afin de débattre de l'attitude d'un membre du personnel du service Ecofin dont plusieurs enquêteurs se seraient inquiétés de l'intérêt qu'il manifestait pour certains dossiers pour lesquels il n'était pas directement concerné ;
- au cours de cette réunion, le CP E.M. se serait inquiété de savoir si le Dirjud avait été avisé de la situation ; vous auriez dès lors répondu que vous ne mettriez pas au courant le Dirjud par manque de confiance à son égard du fait de la "proximité" entretenue avec le membre du personnel mis en cause ;
- vous auriez manifesté ce manque de confiance en présence de cinq membres du service BTnord ;
- suite à cet entretien avec le CP E.M., le Dirjud vous a contacté téléphoniquement afin d'évoquer brièvement la situation avec vous et vous faire part du manque de transparence à son égard ; un *mail* vous a également été envoyé, *mail* auquel vous avez répondu par écrit (Référence 4 et 5) ;
- dans la note sous référence 5, vous avez indiqué "Le fait d'en aviser le directeur judiciaire et ma position délicate en tant qu'officier GLI, me situant d'une part sous votre autorité fonctionnelle générale comme membre de la PJF Namur avec un devoir de transparence à votre égard, et d'autre part sous l'autorité directe du Procureur du Roi et du magistrat MPR dans le domaine du recours aux indicateurs et des informations qui en découlent, a été abordé. À ce sujet, au vu de la relation proche que vous entretenez avec le membre du personnel concerné, dépassant le cadre strictement professionnel, relation connue de la plupart des acteurs policiers et judiciaires namurois, le procureur du Roi m'a donné comme directive de garder la confidentialité et de ne pas vous en aviser" ;
- en date du 03/10/2019, vous auriez réitéré votre manque de confiance à l'égard de votre Dirjud ;
- en date du 04/10/2019, votre Dirjud a pris contact avec le procureur du Roi lui faisant part de son étonnement et de ce manque de confiance. Le procureur du

Roi a réitéré sa pleine confiance au Dirjud le 04/10/2019 ainsi que le 07/10/2019 (Référence 4) ».

Dans son mémoire en défense, tel qu'il est relaté dans l'acte attaqué, le requérant a essentiellement fait valoir que s'il n'avait pas tenu au courant son directeur judiciaire de la circonstance qu'un membre du personnel de celui-ci était mis en cause dans le cadre d'un ou plusieurs dossiers judiciaires, c'est à la demande du parquet à l'autorité duquel il était soumis en tant que gestionnaire local des indicateurs.

L'acte attaqué ne répond pas à cet argument de défense, se bornant à faire valoir que « dans le cadre d'une mesure d'ordre, l'autorité n'a pas à juger si les faits sont ou non établis car cette mesure vise le bon fonctionnement du service et ne préjuge en rien ni de la matérialité des faits reprochés ni de la culpabilité du membre du personnel concerné ». En particulier, l'acte attaqué ne conteste pas l'affirmation du requérant relative aux instructions qu'il dit avoir reçues du parquet et qui est corroborée par le dossier administratif, ni celle relative à son obligation légale de se soumettre à de telles instructions. À ce dernier égard, il y a lieu de relever que l'article 47*decies*, § 3, alinéa 3, du Code d'instruction criminelle dispose effectivement que « le gestionnaire local des indicateurs agit sous l'autorité du Procureur du Roi ». Le dossier administratif atteste que le procureur du Roi avait bien demandé au requérant « de ne pas informer immédiatement [s]on directeur judiciaire de certaines informations dont [il disposait] concernant un collègue de la PJF[...] ».

L'acte attaqué est motivé par « l'exposé des faits », tel qu'il est repris ci-dessus, et par les éléments d'information dont son auteur dispose et qui, selon lui, « démontre[nt] une rupture totale de confiance [du] Dirjud [du requérant] à [son] égard » et « que cette rupture de confiance est de nature à perturber l'intérêt du service ainsi que son bon fonctionnement ». L'acte attaqué ajoute 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 ».

L'acte attaqué n'énonce toutefois pas quelles règles déontologiques sont susceptibles d'avoir été violées en raison du comportement dont le requérant est suspecté. Il n'est pas davantage précisé si dans ce comportement tel qu'il est décrit dans l'énoncé des faits, il est reproché au requérant de ne pas avoir tenu informé son directeur judiciaire d'une affaire concernant un membre du personnel de celui-ci ou

si c'est en raison des propos qu'il aurait tenus à l'égard de ce directeur, notamment à l'occasion d'une réunion qu'il avait organisée avec des membres de ce personnel.

La motivation ne permet donc pas au requérant de comprendre ce qui est susceptible de lui être reproché et qui serait de nature à justifier une « rupture totale de confiance », ainsi que la mesure d'ordre dont il est l'objet. En reposant sur le motif que les « faits évoqués par le Dirjud sont de nature à transgresser des normes déontologiques » sans préciser en quoi ces faits constituent une telle transgression, alors que le requérant faisait valoir qu'en raison des dispositions légales et réglementaires, ces faits ne constituaient pas une telle transgression, et alors qu'il n'apparaît pas à l'évidence qu'un tel comportement, même à le supposer établi, était fautif, l'acte attaqué ne repose pas sur une motivation suffisante et adéquate.

La circonstance, invoquée tant par l'acte attaqué que par la partie adverse dans son mémoire en réponse, que, dans le cadre d'une mesure d'ordre, il n'est pas requis que les faits soient établis et imputables au membre du personnel faisant l'objet de cette mesure, n'est pas de nature à modifier le constat d'insuffisance de la motivation, puisque le comportement qui justifie l'acte attaqué, s'il consiste effectivement dans l'absence de communication d'informations du requérant à son directeur judiciaire, n'est en rien contesté par le requérant. Ce dernier a en effet seulement fait valoir dans son moyen de défense que cela ne pouvait constituer une faute de sa part pour le motif qu'un tel comportement était justifié par les directives qu'il a reçues du parquet.

Enfin, la circonstance que, dans son rapport, le directeur judiciaire aurait invoqué d'autres faits justifiant sa rupture de confiance envers le requérant ne peut être prise en considération, puisque l'acte attaqué n'est pas formellement motivé par de tels faits. La simple référence générale à un rapport du directeur judiciaire évoquant de tels faits est insuffisante à cet égard, dès lors que ces derniers ne sont pas repris parmi ceux qui sont expressément exposés dans l'acte attaqué comme justifiant la mesure d'ordre.

Les deuxième et troisième moyens, en tant qu'ils sont pris du défaut de motivation suffisante de l'acte attaqué, sont fondés.

VI. Autre moyen

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base des deuxième et troisième moyens, il n'y a dès lors pas lieu d'examiner le premier moyen.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure au montant « de base liquidé à la somme de 700 euros ». Il y a lieu de faire droit à sa demande, en indexant ce montant conformément à l'arrêté ministériel du 22 juin 2022, entré en vigueur le 9 juillet 2022.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La décision "DGJ - 2019/9640" adoptée le 5 décembre 2019 par le directeur général *a.i.* de la direction générale de la police judiciaire de la police fédérale, par laquelle ce dernier décide de détacher Yves Malaise 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, est annulée.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 13 septembre 2022, 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