

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

n° 255.033 du 17 novembre 2022

A. 232.620/VIII-11.583

En cause : **CAUDRON** Marc,
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Justine LECOMTE et
 Luc VAN DAMME, avocats,
 rue Konkel 89
 1150 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre de l'Intérieur – Police Fédérale.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 4 janvier 2021, Marc Caudron demande l'annulation de « la note de fonctionnement du 2 novembre 2020, prise par le Directeur DJSOC de la police fédérale judiciaire, notifiée le 4 novembre 2020, par laquelle il décide d'interdire au requérant tout contact avec la magistrature et par laquelle il ordonne le déplacement du requérant à la section terrorisme à dater de la signification de la note de fonctionnement ».

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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 30 septembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 10 novembre 2022 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^{es} Justine Lecomte et Luc Van Damme, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^{me} Bénédicte Flamend, conseiller, 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

1. Le 1^{er} février 2008, le requérant est engagé au sein des services de police.

Il est « inspecteur principal spécialisé », et travaille dans la cellule d'enquête de la division Office central pour la répression de la corruption de la direction de la lutte contre la criminalité grave et organisée (ci-après « DJSOC ») dépendant de la direction générale de la police judiciaire de la Police Fédérale.

2. Le 2 novembre 2020, le directeur de la DJSOC adresse au requérant une « note de fonctionnement » dans les termes suivants :

« Le samedi 9 novembre 2019, j'ai reçu, en copie, un mail du magistrat J. M. demandant à votre chef de division et au directeur des opérations de la DJSOC de lui fournir, sous enveloppe scellée, deux procès-verbaux, l'un rédigé par vous-même mais pas encore transmis et l'autre officiellement transmis dans le cadre du dossier [...].

Cette demande fait suite à des informations que vous avez communiquées à la magistrature selon laquelle le service avait rédigé deux PV sous le même numéro et que celui qui avait été transmis dans le dossier était un faux en écriture.

Le 15 novembre 2019, à ma demande, Monsieur M. m'a confirmé que des accusations de suspicion de protection du principal suspect de l'enquête et de manipulation dans votre PV avaient été portés à la connaissance du juge

d'instruction C. qui m'a confirmé que vous étiez à l'origine des informations. Toujours dans le même mail, Monsieur M. m'assure qu'après comparaison de sa part, le PV rectifié est de meilleure facture que votre PV. Pour mémoire, vu votre absence, votre chef de division a donné, avec mon accord, instruction à votre chef de section de corriger les erreurs que vous aviez rédigées avant la transmission définitive du PV.

Le 03 février 2020, alors que vous êtes en congés de maladie, vous vous adressez directement (message sur GSM et mail) à Monsieur M., en sollicitant une entrevue afin de discuter à nouveau du PV en question, arguant de conséquence dans votre vie professionnelle. Vous avez même exigé auprès du magistrat la présence d'une personne de confiance que vous désigneriez. Vous avez tenu la direction de la DJSOC à l'écart de ces contacts.

Le 02 mars 2020, Monsieur M. vous a répondu qu'il ne voyait aucun intérêt à vous recevoir. Que les problèmes que vous souleviez étaient des problèmes internes de la police. Que son enquête avançait correctement.

Dans le cadre du dossier [...], le directeur des opérations de la DJSOC, avec mon accord, a dû prendre, en urgence, la décision de vous retirer de l'enquête. Cette décision, qui vous a été communiquée le 26 novembre 2019, était motivée entre autres par les retards répétitifs aux rendez-vous fixés par la Juge d'instruction et la non remise et rédaction de PV's lors de la mise à disposition chez la Juge d'instruction, alors qu'il y avait un détenu en cause. Une audience Salduz 4 a même dû être postposée suite à votre retard.

Monsieur l'inspecteur principal spécialisé, votre attitude dans ces deux dossiers est inadmissible. Vos communications intempestives auprès de la magistrature, clairement orchestrées en maintenant volontairement la direction de la DJSOC dans l'ignorance, ainsi que le fait de colporter, auprès de magistrats, des suspicions de malversations commises par vos collègues ou supérieurs, ont mis en danger l'image de la DGJ, et de la DJSOC en particulier. Cette manière de faire jette l'opprobre sur l'intégrité de vos collègues mais aussi celle de vos supérieurs directs.

En conclusion, je ne peux que constater une perte irrémédiable et totale de la confiance de vos supérieurs à votre égard. Il en est de même pour moi suite à votre attitude manipulatrice auprès de la magistrature.

En conséquence, et tenant compte de cette perte complète et totale de confiance, je prends la décision suivante :

1. Je vous interdis tout contact avec la magistrature.
2. À dater de la signification de la présente note de fonctionnement, vous êtes déplacé à la section terrorisme, où vous prendrez vos instructions du CDP [...] ou des personnes que celui-ci désignera.

Vous pouvez répondre par écrit jusqu'au mercredi 11 novembre 2020.

La note de fonctionnement et votre réponse éventuelle seront incluses dans votre dossier personnel jusqu'à votre prochaine évaluation »

Cette décision, signée pour prise de connaissance par le requérant le 4 novembre 2020, constitue l'acte attaqué.

3. Le requérant y répond par un courriel du 11 novembre suivant.

4. Le directeur de la DJSOC en accuse réception par un courriel du 4 décembre 2020 en indiquant que « sa réponse sera classée dans [son] dossier personnel ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Le requérant estime que l'acte attaqué constitue une sanction disciplinaire déguisée parce que l'autorité précise que celui-ci et sa réponse éventuelle seront inclus dans son dossier personnel jusqu'à sa prochaine évaluation, ou qu'il a, à tout le moins, été pris en raison de son comportement et qu'il engendre des modifications importantes de ses droits et de son statut de policier. Il expose qu'il a été déplacé à la section terrorisme et qu'il « se voit interdire tout contact avec la magistrature », ce qui entraîne une modification importante de ses conditions de travail et de son statut dès lors que, selon lui, il ne pourrait même plus dénoncer des faits au Procureur du Roi ou même rédiger des procès-verbaux.

Il ajoute que l'acte attaqué a des répercussions financières dans la mesure où il « constate une diminution de ses revenus, eu égard à la perte de ses frais d'enquête », qu'il aura des conséquences sur ses évaluations et peut dès à présent avoir des répercussions sur d'éventuelles possibilités d'avancement ou de réaffectation.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

Se référant à divers arrêts, la partie adverse estime que l'acte attaqué n'est pas susceptible de recours.

Elle conteste tout d'abord toute sanction disciplinaire déguisée dans la mesure où l'acte attaqué « s'appréhende tant dans son libellé que quant à ses effets, comme une note de fonctionnement qui, comme son nom l'indique, concerne le fonctionnement du requérant dans les deux dossiers susmentionnés ». Elle explique qu'en vertu de l'article 140 de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré', la note de fonctionnement est une évaluation ou une communication écrite relative à la manière d'exercer ses missions, et qu'elle est notifiée à la personne concernée « qui peut faire valoir ses observations qui seront classées avec

la note de fonctionnement dans la sous-farde V/A de la farde V du dossier personnel de l'intéressé intitulé "Les dossiers d'évaluation visés à l'article VII.1.28 PJPol3" ».

Elle précise que les autorités compétentes pour rédiger une telle note sont l'évaluateur, le responsable final ainsi que le supérieur fonctionnel du membre du personnel concerné, et que son auteur peut, à sa discrétion, accepter d'avoir un entretien préalable à son adoption, au cours duquel l'agent a la possibilité d'exposer son point de vue. Elle fait valoir que la procédure prévue dans le cadre de l'adoption d'une note de fonctionnement « est à mettre en parallèle avec la procédure d'évaluation prévue aux articles VII.1.1 à 31, PJPol » parce que, « comme l'indique le requérant, en page 6 de sa requête, la note de fonctionnement et ses observations sont en effet classées dans son dossier personnel jusqu'à sa prochaine évaluation ». Elle estime que, par application de l'article VII.1.28 PJPol, la note de fonctionnement est une pièce relative à la période d'évaluation en cours qui pourra éventuellement avoir des répercussions sur l'évaluation du requérant qui pourrait, à son tour, avoir des répercussions sur d'éventuelles possibilités d'avancement ou de réaffectation, et qu'il n'est aucunement question en l'espèce de le sanctionner de quelque façon que ce soit.

Elle indique encore que si l'acte attaqué a bien été pris en raison du comportement du requérant, il n'engendre pas une modification substantielle de son statut administratif ou pécuniaire et ne porte pas atteinte aux prérogatives normales de la fonction d'inspecteur principal avec spécialité particulière. Elle relève que le requérant prétend qu'il ne peut plus dénoncer des faits au Procureur du Roi ou même rédiger des procès-verbaux, cite l'article 29 du Code d'instruction criminelle, et indique que la section terrorisme chargée de la coordination de l'information étant en manque cruel de capacités, elle peut actuellement bénéficier de l'aide du requérant qui dispose de connaissances en matière financière et informatique.

Elle constate qu'il ne développe pas d'éléments qui permettent de conclure à une modification substantielle de son statut administratif ou des prérogatives de la fonction d'inspecteur principal de police avec spécialité particulière, et précise que l'indemnité pour frais réels d'enquête ne constitue pas la rémunération afférente à la fonction du requérant mais des frais liés à la réalisation d'enquêtes qui ne font donc pas partie de la rémunération inhérente à sa fonction statutaire, en citant l'article XI.IV.3 PJPol. Elle admet que les membres du cadre opérationnel de la section terrorisme où le requérant a été déplacé ne bénéficient pas de cette indemnité mais relève, en renvoyant à la pièce 4 du dossier administratif, qu'« après vérification, il s'avère que, suite à des congés annuels de vacances et un

congé de maladie, le requérant ne touche plus celle-ci depuis le 1^{er} février 2020, soit bien avant l'adoption de l'acte attaqué ».

Elle en conclut que la perte de l'indemnité pour frais réels d'enquête n'est donc pas une conséquence de l'acte attaqué.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse répète que l'acte attaqué n'engendre pas une modification substantielle du statut administratif ou pécuniaire du requérant et ne porte pas atteinte aux prérogatives normales de la fonction d'inspecteur principal avec spécialité particulière, et elle cite à nouveau l'article 29 susvisé. Elle indique que l'acte attaqué interdit au requérant d'entrer en contact avec la magistrature car ce sont justement ses prises de contacts avec cette dernière qui sont à l'origine de la note de fonctionnement, et que « c'est spécifiquement [à son] comportement que le Directeur de la DJSOC a voulu remédier en adoptant la note de fonctionnement et donc pas au comportement sur la base de prérogatives inhérentes à la fonction d'un inspecteur principal avec spécialité particulière ».

Elle précise que « par interdiction de contact avec la magistrature, il faut entendre des contacts téléphoniques et physiques directs à l'initiative du requérant. La rédaction de procès-verbaux et de rapport d'information judiciaire (ci-après "RIR") ne pose dès lors pas de problème mais bien le fait de contacter directement les magistrats sans passer par la hiérarchie ». Elle explique qu'en ce qui concerne les procès-verbaux et les RIR, il existe des procédures précises qui n'empêchent pas le requérant d'écrire aux magistrats à condition de respecter les directives et le passage obligé par la hiérarchie, et indique que « tout envoi direct lui est formellement interdit et il ne l'ignore pas ». Elle indique qu'il ressort du courriel du directeur des opérations de la DJSOC et des notes des 26 avril 2017 et 9 juillet 2018 qu'elle joint à son dernier mémoire, que l'envoi des procès-verbaux est réalisé par la Direction des opérations (ci-après « DJO ») dépendant de la Direction générale de la police judiciaire et que cette dernière est chargée d'alimenter la Banque de données Nationale Générale (ci-après « BNG ») de ceux-ci et des RIR transmis.

Se référant à un courriel du 22 juin 2022 que lui a adressé le directeur des opérations de la DJSOC et qu'elle dépose également, elle indique, concernant les procès-verbaux, que selon ledit directeur, « le deuxième contrôle qualité se fait ensuite à la Direction des Opérations pour l'alimentation de la BNG en ce qui concerne le FEEDIS et l'envoi vers les parquets destinataires ». Elle relève qu'au point 2, g, de la note du 26 avril 2017 intitulée « Management de la recherche, flux

des procès-verbaux FEEDIS », il est précisé que le collaborateur de la DirOps / Management de recherche se charge de « l'envoi par courrier du procès-verbal original au destinataire principal » et « de l'envoi par voie électronique/analogique aux autres destinataires ». Elle ajoute qu'au point 3.6. de la note du 9 juillet 2018 consacrée à la rédaction des RIR, il est indiqué que « la DJSOC Terro les transmet directement à la DJO qui procède à l'alimentation de la BNG ».

Elle en conclut que l'acte attaqué n'interdit donc au requérant ni de dénoncer des faits ni de rédiger des procès-verbaux et des RIR à condition de respecter les directives susvisées.

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. Il n'en va autrement que si ce changement d'affectation 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 de nature à lui faire grief.

En l'espèce, l'acte attaqué « interdit tout contact avec la magistrature » et déplace le requérant à la section terrorisme.

À l'audience, la partie adverse conteste la recevabilité *ratione temporis* des précisions apportées par le requérant dans son dernier mémoire, l'affirmation selon laquelle il serait désormais affecté dans un service strictement administratif, et répète qu'il peut toujours dresser des procès-verbaux en respectant la procédure prévue, seuls les contacts physiques avec les magistrats étant interdits par l'acte attaqué.

Force est toutefois de constater que l'interdiction cristallisée par l'acte attaqué vise clairement, et de façon générale, « tout contact » avec les magistrats. Il ne ressort pas du dossier administratif que les précisions apportées par la partie adverse dans ses écrits de procédure selon lesquelles seuls les contacts physiques ou téléphoniques sont interdits, auraient été portées à la connaissance du requérant.

En interdisant au requérant « tout contact » avec la magistrature alors qu'il n'est pas contesté que de tels contacts sont inhérents à sa fonction d'enquêteur, l'acte attaqué modifie de manière importante les conditions de travail du requérant. Une telle mesure est de nature à lui causer grief et est, partant, attaquant devant le Conseil d'État.

Le recours est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

Le moyen est notamment pris de la violation du délai raisonnable.

Le requérant fait valoir que l'autorité a notifié l'acte attaqué 272 jours après sa prise de connaissance des derniers faits reprochés, de sorte qu'elle a méconnu le délai raisonnable et n'a manifestement pas agi de manière diligente.

V.1.2. Le mémoire en réponse et le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse n'aborde pas les moyens dans ses écrits de procédure, qu'elle axe exclusivement sur l'exception d'irrecevabilité.

V.2. Examen

Le principe général du délai raisonnable, applicable en toute matière, implique que tout acte administratif doit être adopté dans un délai raisonnable dès le moment où l'autorité a une connaissance suffisante des faits qui sont à la base de celui-ci. Ce caractère raisonnable s'apprécie en fonction du contexte qui a précédé l'adoption de l'acte, de l'attitude des parties et de la complexité de l'affaire.

En l'espèce, l'auteur de l'acte attaqué a été informé des faits qui le fondent les 9 et 15 novembre 2019 ainsi que le 3 février 2020. Aucune pièce du dossier administratif n'établit que l'autorité aurait accompli une quelconque démarche entre ces dates et le 2 novembre 2020, date de l'acte attaqué. La perte de confiance qui fonde celui-ci et la nécessité subséquente de lui interdire tout contact avec les magistrats et de le déplacer vers une autre section, étaient donc connues de l'autorité plus de 10 mois avant l'adoption de l'acte attaqué.

Un tel délai viole le principe général du délai raisonnable, aucune explication n'étant fournie pour justifier un tel délai sur la base de faits facilement identifiables et connus de l'autorité.

Le premier moyen est fondé.

VI. Autres moyens

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du premier moyen, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La note de fonctionnement du directeur de la direction de la lutte contre la criminalité grave et organisée de la Police fédérale judiciaire du 2 novembre 2020, qui déplace Marc CAUDRON à la section terrorisme et lui interdit tout contact avec la magistrature, 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 le 17 novembre 2022 par la VIII^e chambre, composée
de :

Frédéric Gosselin,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin