

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

n^o 255.955 du 3 mars 2023

A. 232.729/VIII-11.593

En cause : **DETEZ** Fabrice,
 ayant élu domicile chez
 M^e Nathalie TISON, avocat,
 rue Jules Destrée 72
 6001 Marcinelle,

 contre :

 la zone de secours Hainaut-Est,
 représentée par son collègue.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 18 janvier 2021, Fabrice Detez demande l'annulation de « la décision du 17 novembre 2020 prise par le Commandant de [la] zone de secours Hainaut-Est [...] ».

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 requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 20 janvier 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 17 février 2023 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Gwenaëlle Ricci, *loco* M^e Nathalie Tison, avocat, comparaissant pour la partie requérante, a été entendue en ses 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 1^{er} juillet 1994, le requérant intègre le service Incendie de la ville de Charleroi, en qualité de sapeur-pompier ambulancier stagiaire.

Il est nommé à titre définitif, le 1^{er} juillet 1995, et est promu successivement aux grades de caporal, le 1^{er} février 2002, et de sergent, le 1^{er} août 2011. Il est délégué du syndicat libre de la fonction publique.

2. Le 1^{er} janvier 2016, il est transféré à la zone de secours Hainaut-Est.

3. Par un courrier daté du 29 octobre 2020, il se voit notifier un rapport introductif et une convocation à une audition qui doit se tenir le 16 novembre 2020, pour avoir « en réaction à une publication de [F. M.] du 6 octobre 2020, [...] tenu des propos mettant en cause l'image, l'intégrité, et la cohésion des autorités zonales, *via* le réseau social *Facebook* ».

4. Il indique recevoir le lendemain une convocation à une audition pour être entendu par la police locale de Charleroi, le 4 novembre suivant, pour des faits de « calomnie et diffamation à 6000 Charleroi, rue des Rivages, le 27/09/2020 ». Cette audition aura finalement lieu le 24 novembre 2020.

5. Le 17 novembre 2020, le commandant de cette zone décide d'affecter le requérant, à partir du 1^{er} décembre 2020, à la deuxième compagnie en qualité de chauffeur.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme suit :

« Monsieur Detez,

En ma qualité de responsable de la direction, de l'organisation et de la gestion, ainsi que de la répartition des tâches au sein de la zone de Secours Hainaut-Est, j'ai décidé de vous affecter, à partir du 1^{er} janvier 2021, comme chauffeur au sein de la deuxième compagnie.

Ce changement d'affectation est justifié par l'intérêt supérieur du service, et ne constitue en aucun cas une sanction.

À l'issue des dernières réunions du collège zonal, il a été décidé de ne pas poursuivre les engagements tels que prévus au plan du personnel 2020-2021, restrictions budgétaires obligent.

Dès lors, il m'appartient de rééquilibrer les effectifs, de telle sorte que chaque compagnie dispose d'un adjudant et 3 sergents chauffeurs, or dans la quatrième compagnie, vous êtes 4.

Dès lors, conformément à la volonté des syndicats, je n'ai d'autre choix que de prendre le plus récemment entré au sein de la quatrième compagnie, et c'est vous.

Concomitamment à la présente, j'avise la GRH et le département du Major [B.] de ce changement, de telle sorte que vous puissiez disposer de votre nouvel horaire rapidement.

[...] ».

Ce changement d'affectation du requérant s'accompagne « d'une multitude d'autres changements, aux mêmes motifs ».

6. Le 24 décembre 2020, le commandant de la zone informe le requérant qu'il a décidé de renvoyer le dossier devant le collège zonal afin d'être entendu préalablement à toute sanction susceptible d'être prise contre lui. L'audition est prévue le 8 janvier 2021.

7. Par une délibération du 12 février 2021, le collège zonal inflige la sanction disciplinaire de la réprimande au requérant pour les faits qui lui ont été reprochés. Il ne conteste pas cette décision qui est, depuis lors, devenue définitive.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête en annulation

Après avoir rappelé la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle une mesure d'ordre intérieur peut être considérée comme un acte susceptible de recours, le requérant fait valoir qu'en l'espèce, l'acte attaqué constitue une sanction disciplinaire déguisée ou, à tout le moins, une mesure prise en raison de son comportement emportant une modification importante et défavorable sur les modalités d'exercice de sa fonction. Il relève qu'il est, à ses yeux, incontestable que la décision attaquée procède de la volonté de le sanctionner « pour avoir communiqué les photos du Major [M.] au bord d'un véhicule de la Zohe dans les rues malfamées de Charleroi fin septembre 2020 – ce dernier étant lié d'amitié avec le Commandant et le Président de Zohe – et, d'autre part, de la volonté de [le] sanctionner [...] préalablement à l'issue de la procédure disciplinaire diligentée à son encontre pour avoir tenu des “propos mettant en cause l'image, l'intégrité, et la cohésion des autorités zonales, via le réseau Facebook” ».

Il ajoute que l'acte attaqué modifie substantiellement ses conditions de travail et prérogatives puisqu'il indique travailler depuis 26 ans au sein de la quatrième compagnie de la zone selon le même horaire, à savoir 24 heures de travail et 72 heures de repos. Il souligne qu'en le changeant d'affectation au sein de la deuxième compagnie, il ne travaille plus selon le même horaire puisque « ses jours de travail et de récupération sont décalés ce qui implique une modification de l'ensemble de son horaire de travail et ce, alors qu'il possédait le même horaire depuis 26 ans ! ». Il fait également valoir qu'ayant une situation familiale complexe, ce changement lui impose de réorganiser l'ensemble de son emploi du temps, outre l'implication sur son salaire et, plus particulièrement, sur ses primes opérationnelles.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse excipe de l'irrecevabilité *ratione materiae* du recours, estimant qu'une mesure d'ordre relève d'une prérogative de l'autorité, en l'espèce le commandant de zone, pour organiser le bon fonctionnement du service, et qu'une telle mesure ne peut dès lors, par principe, pas faire l'objet d'un recours en annulation.

Elle souligne que le siège de la matière se situe à l'article 109 de la loi du 15 mai 2007 'sur [lire : relative à] la sécurité civile', lequel prévoit que le commandant de zone est notamment responsable de la répartition des tâches au sein de la zone. Elle rappelle la motivation de l'acte attaqué, de même que les deux seules hypothèses dans lesquelles une mesure d'ordre constitue un acte susceptible

de recours, à savoir le cas de sanction disciplinaire déguisée ou celui suivant lequel l'acte est pris en raison du comportement de l'agent et emporte une modification importante et défavorable sur les modalités d'exercice de sa fonction, ou entraîne une incidence sur son statut administratif ou pécuniaire. Elle se prévaut également de la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle les agents des services publics n'ont pas un droit acquis au maintien de leur affectation dans une fonction précise, tandis qu'un simple changement de cette affectation ne génère en principe pas le préjudice susvisé.

Elle souligne qu'en l'espèce, si la motivation de l'acte attaqué établit qu'il s'agit d'une mesure d'ordre, il appartient au requérant de démontrer que cet acte serait de nature à entraîner, à tout le moins, un préjudice important au niveau administratif et pécuniaire ou quant aux modalités d'exercice de sa fonction.

Elle relève, cependant, que cet acte a pour objet d'adapter les effectifs aux décisions de restrictions budgétaires récentes adoptées par le collège de zone et de les équilibrer, que cela n'implique ni un changement de lieu de travail, ni de régime horaire mais simplement de compagnie, et que ledit changement donne donc uniquement lieu à une modification de la séquence horaire, « c'est-à-dire, toujours en 24h de garde pour 72h de récupération, la séquence changeant simplement ». Elle fait en outre valoir qu'il n'en résulte un changement ni de fonction, ni de cadre, ni encore moins de grade, ce qui serait illégal. Elle ajoute que le requérant était parfaitement au courant de la mesure attaquée puisque, préalablement à l'envoi du courrier litigieux, il a été avisé par le commandant de zone, en présence des deux autres capitaines, de ce changement d'affectation, et qu'il a même souhaité que celui-ci ne soit pas effectif avant le 1^{er} janvier 2021, « ce qui lui a été très facilement accordé ». Elle précise, par ailleurs, qu'en tant que délégué syndical, il ne peut nier que c'est à la demande des syndicats que l'on choisit le dernier entré relevant du même grade, et du même cadre, pour changer d'affectation. De même, il est, selon elle, faux de prétendre qu'il est soumis au même horaire depuis 26 ans, puisque les horaires des compagnies ont été intégralement refondus en 2019, intégrant dans les *plannings* des jours de garde non planifiés et le temps de formation, comme en atteste, selon elle, le règlement de travail appliqué au sein de la zone. Elle se prévaut d'un arrêt n° 238.118 du 9 mai 2017 prononcé à propos d'un agent provincial qui contestait sa mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service pour une durée indéterminée, le Conseil d'État rappelant qu'en principe, pareille décision est une mesure d'ordre et qu'elle ne peut être qualifiée de sanction disciplinaire que sous certaines conditions, non rencontrées en l'espèce.

IV.1.3. Le mémoire en réplique

Le requérant précise que ses jours de travail et de récupération sont décalés de deux jours, « ce qui implique une modification de l'ensemble de son horaire de travail et ce, alors qu'il possédait le même horaire depuis 26 ans ! ». S'il admet, par ailleurs, qu'en 2019, des temps de récupérations supplémentaires ont été imposés à l'ensemble des membres du personnel, cela n'a pas affecté ses jours de travail et, précise-t-il, son horaire de travail n'a pas été modifié comme c'est le cas à présent, avec l'implication pécuniaire que cela entraîne de surcroît. Il ajoute qu'il doit à présent s'intégrer dans une nouvelle compagnie, ce qui est « foncièrement difficile », en ayant travaillé 26 ans dans la même compagnie.

Il s'interroge, par ailleurs, sur « le rééquilibrage des effectifs suite aux prétendues décisions de restrictions budgétaires adoptées récemment par le Collège ». Il fait valoir que l'existence de telles décisions n'est pas établie et qu'il n'était pas le plus jeune sous-officier nommé, ce titre revenant à un autre que lui, le sous-officier P., également chauffeur au sein de la quatrième compagnie. Il en déduit qu'il y avait bien une volonté de le punir plus sévèrement, dans le chef de la partie adverse. Il rappelle, d'ailleurs, le contexte qui a entouré l'adoption de l'acte attaqué et qui a été marqué par la sanction disciplinaire qui lui a été infligée, ce que, selon lui, la partie adverse ne conteste pas.

Il relève enfin que cette dernière abonde même en son sens, en estimant transposable au cas d'espèce l'enseignement de l'arrêt n° 238.118 du 9 mai 2017.

IV.1.4. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant observe que le changement d'affectation est intervenu le lendemain de son audition dans le cadre de la procédure disciplinaire et que la partie adverse ne démontre pas qu'il résulte de l'intérêt du service. Il souligne qu'elle n'a toujours pas indiqué en quoi consistaient les engagements prévus au plan du personnel 2020-2021, en quoi il est crucial de rééquilibrer les effectifs qui ne l'étaient pas jusque-là et sur quels faits le commandant de zone se fonde pour, désormais, les rééquilibrer. Il estime qu'il a lui-même, au contraire, établi que le changement d'affectation attaqué était bien pris en raison de la procédure disciplinaire diligentée.

Il constate, par ailleurs, que lui-même et deux autres délégués syndicaux ont été poursuivis disciplinairement par le commandant de zone et que, bien qu'ils ont tous trois travaillé ensemble dans la quatrième compagnie, ils sont dorénavant tous séparés. Il ajoute que, si l'un d'eux a effectivement été réintégré dans sa

fonction initiale de chauffeur, malgré des reproches de conduite dangereuse, et ce à la suite de son recours en suspension et en annulation, il pose la question de savoir si cet agent n'a « subitement plus une conduite dangereuse de manière à ce qu'il puisse finalement réintégrer le département chauffeur ». À ses yeux, il existait en réalité bien une intention punitive dans la mutation des trois délégués syndicaux impliqués dans les faits touchant le major M. et faisant l'objet d'une procédure disciplinaire.

Il relève encore qu'il est le seul sous-officier du département chauffeur à avoir été déplacé, alors que, d'après lui, selon la répartition du département chauffeur qu'il détaille par compagnie, d'autres changements s'imposent dès lors qu'il se serait agi de rééquilibrer les forces entre compagnies. Il estime que la partie adverse ne justifie pas pourquoi des rééquilibrages des effectifs ont dû avoir lieu au sein de la quatrième compagnie, et pas dans les autres.

En outre, il maintient qu'il n'était pas le dernier entré au sein de la quatrième compagnie comme chauffeur, malgré qu'il a été déplacé pour ce motif dans la deuxième compagnie. Il indique que « quoi qu'il en soit, Monsieur l'Auditeur remarque que la partie adverse a, sciemment et sans justification valable, opté pour [le] déplacer [...] !!! ».

Il fait remarquer que, s'il effectue des remplacements ponctuels, c'est bien la preuve que son changement d'affectation n'était pas opportun, ce d'autant que le sergent B. est, par la suite, « venu littéralement [le] remplacer [...] dans le cadre chauffeur au sein de la quatrième compagnie ». Il renvoie au courriel que le capitaine F. a adressé à l'ensemble des pompiers de sa compagnie à ce sujet le 9 juillet 2021 et dont il résulte, à ses yeux, qu'il a été changé d'affectation pour le sanctionner et le séparer des deux autres délégués syndicaux. Il souligne, d'ailleurs, que ledit sergent B. a lui-même été remplacé par un autre sergent F., entré en service et nommé après lui.

Il relève au surplus que, s'il est décidé qu'il ne s'agit pas d'une sanction disciplinaire déguisée, il faut au moins constater qu'il s'agit d'une mesure grave prise en raison de son comportement. Il réitère à cet égard les arguments invoqués précédemment.

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, s'agissant de l'hypothèse selon laquelle l'acte attaqué constituerait une mesure grave adoptée en raison du comportement du requérant, il suffit de constater que l'une des conditions susvisées fait défaut pour considérer que cette hypothèse serait ici rencontrée.

En effet, si le requérant ne soutient, ni *a fortiori* ne démontre, que l'acte attaqué porte atteinte à sa situation statutaire, il n'établit, en outre, nullement que cet acte emporterait des modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions. Il fait uniquement valoir que son horaire a été décalé de deux jours par son transfert à la deuxième compagnie, mais non qu'il aurait été en tant que tel modifié. Il s'en déduit qu'il exerce les mêmes tâches mais à un autre moment de la semaine. Ses fonctions ne sont donc pas modifiées de manière importante pour ce motif.

Le requérant se prévaut, certes, d'une réorganisation au niveau familial, eu égard à la complexité de la configuration de celle-ci. Cependant, cet élément dû- il être de nature à modifier l'analyse qui précède, pareille allégation n'est justifiée par aucune pièce et ne peut donc être prise en considération. Le même constat s'impose, s'agissant de la perte alléguée de primes proméritées en vertu de son ancien horaire. Le requérant ne donne aucune précision quant au montant de ces primes, ni par rapport aux éléments justifiant qu'il pouvaient en bénéficier, ce y compris dans son dernier mémoire.

Enfin, son ancienneté au sein de la quatrième compagnie ne permet pas davantage de considérer qu'un déplacement vers une autre compagnie de la même zone de secours constituerait, pour ce seul motif, un changement important dans l'exercice de ses fonctions. En l'absence de toute modification dans les attributions

de l'agent, cet argument reviendrait à méconnaître le principe même de la loi du changement.

S'agissant de l'hypothèse de la sanction disciplinaire déguisée, il est de jurisprudence constante que la nature d'une telle mesure s'apprécie en tenant compte de la teneur de l'acte, des circonstances dans lesquelles il est adopté, de ce que le comportement de l'agent est ou non qualifié de fautif, de l'intention manifestée ou non de punir un tel comportement et des incidences sur son statut administratif et pécuniaire.

Or, dans les circonstances particulières de l'espèce, il y a lieu de constater que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse est liée au fond, spécialement aux deux premiers moyens.

En conséquence, il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre au membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction du recours.

**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.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le 3 mars 2023, par :

Raphaël Born,

conseiller d'État, président f.f.,

Florence Van Hove,

greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Raphaël Born