

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n° 257.377 du 19 septembre 2023

A. 239.449/VIII-12.280

En cause : **BAUDHUIN** Emmanuel,  
ayant élu domicile  
rue Saint-Jean 16  
1495 Villers-la-Ville,

contre :

**l'État belge**, représenté par  
le ministre de l'Économie et du Travail,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>es</sup> Jean-François DE BOCK et  
Pascaline MICHOU, avocats,  
Bosveldweg 70  
1180 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite le 27 juin 2023, Emmanuel Baudhuin demande, d'une part, « la suspension de l'exécution de la décision du 5 janvier 2023 de Madame M. L., Directrice générale de la Direction générale de la Qualité et de la Sécurité (E 6), qui prévoit le transfert de fonction et de résidence administrative du requérant, de Belgrade, juriste au Service "Métrologie Sud" à Bruxelles, ré-affectation au Service "Staff DG", à partir du 1<sup>er</sup> février 2023 » et, d'autre part, l'annulation de cette même décision.

*II. Procédure*

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Erik Bosquet, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 30 août 2023, les parties ont été convoquées à l'audience du 15 septembre 2023 et le rapport leur a été notifié.

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

La partie requérante, comparaissant en personne et M<sup>e</sup> Jean-François De Bock, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Erik Bosquet, premier auditeur, 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. Depuis le 16 novembre 1991, le requérant est agent statutaire, actuellement juriste (A21) au SPF Economie, PME, Classes moyennes et Énergie.

Il indique qu'à partir de janvier 2016, il travaille à mi-temps dans le cadre d'un congé d'assistance médicale à ses enfants.

2. Au regard de sa « fiche de carrière » figurant au dossier administratif, il exerce ses fonctions au sein dudit SPF au service Coordination juridique et internationale de la direction générale de la Réglementation économique (E3), localisé à Bruxelles, du 16 avril 2015 au 14 février 2017.

3. À la suite d'une demande de mutation temporaire pour s'occuper de ses enfants en bas âge, il est, à partir du 15 février 2017, muté au service Contrôle Métrologie Sud de la direction générale de la Qualité et de la Sécurité, situé à Belgrade (Namur), pour une période d'un an qui « peut être prolongée suite à un accord entre les deux directions générales concernées ».

4. Le requérant indique qu'il reprend ses fonctions à temps plein à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2021 et, dans sa requête, il fait état de litiges et de faits de harcèlement depuis son arrivée à la direction générale susvisée en 2017 jusqu'à cette date.

5. Par un courriel du 3 octobre 2022, il demande « sa mutation vers tout autre service et/ou Administration du SPF qui voudra bien [l']accueillir dans le cadre d'une relation normalement assertive, fondée sur le respect mutuel [...] », au motif qu'il ferait l'objet de « dénigrement et de harcèlement incessants (...) depuis mars 2017 ». Il dénonce également des « pseudo règles inopposables relatives au télétravail ».

6. Selon la requête, le requérant aurait, en octobre 2022, été sollicité pour rejoindre la direction générale des PME et des Indépendants. Il indique que les deux directeurs généraux concernés par cette mutation auraient marqué leur accord et que sa propre demande en ce sens serait « pendante depuis la mi-octobre ».

Les pièces 12 et 13 de son dossier vers lesquelles il renvoie ne permettent toutefois pas de confirmer ces affirmations.

7. Par un courriel du 25 novembre 2022, le requérant rappelle à Madame E. M., directrice Personnel & Organisation a.i., qu'il « attend [ses] propositions écrites sur [s]a ré-affectation en dehors du Service 'Métrologie Sud'. Toute collaboration est exclue avec son chef fonctionnel en raison du harcèlement moral et du dénigrement incessant de [sa] personne et de [sa] fonction, dont il est l'auteur ».

8. Le 28 novembre 2022, sa directrice générale M. L. lui répond que « comme expliqué pendant [leur] entretien *teams* et en réponse à [sa] demande ci-dessous [du 25 novembre], [elle va lui] envoyer la note par écrit pour [sa] réaffectation vers [son] *Staff* ».

Le requérant lui répond « *Bedankt en tot binnenkort* » par un courriel du même jour.

9. Le 2 décembre 2022, le requérant interpelle M. L. en ces termes :

« *Tot op heden heb ik geen e-mail ontvangen ter bevestiging van mijn overplaatsing naar je DG staf. [...]*

*Kortom, ik hoop dat je dit alles in orde zal brengen : op mijn feitelijke overplaatsing naar het personeel van de staf en op de regularisatie van mijn prestaties in de Primetime toepassing ».*

Il fait également état de « *pesterij en denigrering in de dienst 'Metrologie Sud'* », et d'une « *'los-los' situatie* » à Belgrade depuis 2017.

10. Le 16 décembre 2022, il introduit une demande informelle d'intervention psycho-sociale auprès d'EMPREVA.

11. Le 5 janvier 2023, il est informé par sa directrice générale M. L. de sa réaffectation au service Staff DG (E6) à partir du 1<sup>er</sup> février 2023 :

« Dans le cadre des nécessités de service et vu l'importance d'investir dans les membres du personnel en ayant les bonnes compétences au bon endroit : je vous affecte au service Staff DG, dirigé par Madame [M. N.], au lieu du service Contrôle Métrologie Sud (CTRLMS).

Ce dernier est un service de contrôle qui ne fournit pas un volume de travail suffisant pour un juriste. En outre, ce service est déjà en grande partie soutenu dans le domaine juridique par le service central de staff au sein de notre direction générale. La mutation temporaire datant de 2017 au service CTRLMS par le biais du Comité de direction, était en principe temporaire. Étant donné que les besoins du service et de la division ne nécessitent pas de faire appel à un juriste à plein temps; étant donné qu'en plus de cela, le service Staff DG a besoin d'être renforcé et, puisque finalement vous apportez déjà un soutien à la direction générale, en collaboration ou non avec le service Staff DG, nous vous affectons à ce service. Tout ceci est complémentaire à votre demande personnelle de changement de service.

Nous prévoyons, « entre autres » et dans un premier temps, les tâches suivantes au sein du service Staff DG. Celles-ci ne seront pas exclusivement de nature juridique mais aussi dans le cadre de la mission du service Staff DG de soutenir les services opérationnels en général. En outre, elles constituent un prolongement des tâches déjà réalisées à un niveau transversal dans votre service actuel, que ce soit en coopération avec E6.JUR ou non. Votre description de fonction actuel restera par conséquent d'application.

- les travaux liés au RGDP tels que la rédaction des PIA;
- la rédaction de questions fréquemment posées (FAQ) et l'augmentation / amélioration de la communication interne en général (via intranet ou le système qualité);
- les préparatifs du nouveau système de gestion des dossiers pour les services de contrôle (EASY), tels que la compilation de la liste des infractions;
- la préparation de la présidence belge et le soutien lors de la présidence.

Un transfert de connaissances sera nécessaire, les juristes actuels au sein du service de staff s'en chargeront. En concertation mutuelle vous conviendrez d'un plan de formation et de transfert de connaissances.

Je compte sur vous pour renforcer l'équipe de juristes au sein du service de staff. Je souhaite vivement que cette nouvelle affectation soit synonyme d'un avenir fructueux pour vous-même, le service de staff et notre direction générale ».

Il s'agit de l'acte qui est attaqué.

12. Par un courriel du même jour, le requérant en accuse bonne réception dans les termes suivants :

« J'ai bien reçu votre courrier (E6/DG/2023/000161) avec la confirmation de ma ré-affectation au Staff DG et vous en remercie.  
Sauf votre avis contraire, je peux d'ores et déjà venir sur Bruxelles pour les journées présentielle, comme ce fut le cas hier mercredi le 4 janvier, avec l'aimable accueil de M. Avec elle et Y. (qui nous lit également en copie), nous

conviendrons des tâches, des formations et réaliserons les transferts nécessaires d'informations.

En route pour du bon travail, dans une ambiance agréable et sereine ».

13. Dans sa requête, le requérant fait état d'une nouvelle dégradation de sa relation de travail postérieurement à l'acte attaqué, notamment à l'occasion de deux réunions des 19 janvier et 14 février 2023, date depuis laquelle il est en congé de maladie selon la note d'observations.

#### *IV. Débats succincts*

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que le recours n'est pas recevable.

#### *V. Recevabilité ratione materiae*

##### *V.1. Thèses des parties*

###### *V.1.1. La requête*

Le requérant invoque l'arrêt n° 168.373 du 1<sup>er</sup> mars 2007 qui l'opposait à la partie adverse, pour considérer qu'une décision ayant pour objet de réorganiser le service en vue d'assurer son bon fonctionnement n'est en principe pas susceptible de recours, sauf lorsqu'elle entraîne une modification importante de la manière dont l'agent accomplit sa mission. Il fait valoir qu'en l'espèce, l'acte attaqué est une décision à portée individuelle qui concerne sa situation administrative personnelle, et non une mesure de réorganisation de l'ensemble du « Service Staff DG ». Il ajoute qu'il « a modifié considérablement le contenu de [sa] fonction administrative, ses conditions de travail, ses horaires et sa résidence administrative », et que cette « décision individuelle de retour forcé à Bruxelles a été prise, en forme de sanction/mesure disciplinaire déguisée, en raison [de son] comportement ». Il en conclut que l'acte attaqué est susceptible de recours, conformément à la jurisprudence.

###### *V.1.2. La note d'observations*

La partie adverse rappelle la jurisprudence selon laquelle 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, et qui enseigne que 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, qu'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 lorsqu'elle ne modifie pas la situation juridique des agents concernés et n'est donc pas susceptible de leur faire grief, et qu'un tel changement d'affectation est, en revanche, 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, ces deux conditions étant cumulatives selon ladite jurisprudence, « de sorte que le recours est irrecevable *rationae materiae* dès que l'une d'elles fait défaut ».

Elle observe qu'en l'espèce, la nouvelle affectation du requérant à la DG située à Bruxelles constitue une mesure d'ordre intérieur adoptée à sa demande, qui ne constitue pas un acte causant un grief et qui n'est dès lors pas susceptible de recours devant votre Conseil. Elle expose que c'est le requérant qui a demandé à être réaffecté à Bruxelles, qu'il s'est « d'ailleurs réjoui de sa nouvelle affectation, comme le confirme le mail adressé le 5 janvier 2023 à la partie adverse ». Elle en conclut qu'il ne s'agit ni d'une sanction disciplinaire déguisée, ni d'une mesure prise en raison du comportement du requérant et qui porterait atteinte à ses droits statutaires mais bien d'une mesure d'ordre interne qui procède de la bonne gestion des ressources humaines. Elle conteste que l'acte attaqué puisse être considéré comme une « décision individuelle de retour forcé à Bruxelles » puisqu'il fait suite à la demande du requérant. Elle ajoute qu'il n'engendre pas une modification importante de ses fonctions dès lors qu'il conserve son grade, sa fonction, ses missions et sa résidence administrative initiale et que « de fait, [sa] mutation à Belgrade (Namur) était temporaire ». Les conditions cumulatives n'étant, selon elle, pas remplies, elle considère que l'acte attaqué doit être considéré comme une mesure d'ordre interne qui n'est pas un acte susceptible de recours.

## V.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, si le requérant fait état d'une sanction disciplinaire déguisée, force est de constater que l'intention de le punir qui, selon une jurisprudence constante, doit sous-tendre un tel acte n'est pas invoquée, qu'elle n'est pas davantage étayée et qu'elle n'est pas établie au regard des termes mêmes de l'acte attaqué et du dossier administratif. Il apparaît au contraire que le requérant lui-même est à l'origine de celui-ci puisque, dans des termes dépourvus de toute équivoque, il critique l'atmosphère régnant, selon lui, au sein du service Contrôle Métrologie Sud qu'il demande précisément, à plusieurs reprises, de quitter pour être affecté « vers tout autre service et/ou Administration du SPF » (courriel du 3 octobre 2022). Au regard du dossier administratif (courriel du 28 novembre 2022 de sa directrice générale M. L.), sa réaffectation vers le service « Staff » répond bien à cette demande puisque l'acte attaqué l'affecte au Staff DG « au lieu du service Contrôle Métrologie Sud », et ce de façon « complémentaire à [sa] demande personnelle de changement de service ». Enfin, comme le relève la partie adverse, par son courriel du 5 janvier 2023, le requérant lui indique, au sujet de « [sa] réaffectation au Staff DG » : « en route pour du bon travail, dans une ambiance agréable et sereine », ce qui, *prima facie*, semble exclure tout sentiment de punition dans son chef ou un quelconque « retour forcé » comme il le soutient.

Par ailleurs, outre qu'il trouve son origine dans les demandes réitérées du requérant, la circonstance que l'acte attaqué revêt une portée individuelle n'exclut nullement qu'il puisse être adopté sans aucune considération de son comportement dans le cadre d'une bonne gestion des ressources humaines. Si le requérant affirme que l'acte attaqué « a modifié considérablement le contenu de [sa] fonction administrative, ses conditions de travail, ses horaires et sa résidence administrative », force est encore de constater qu'il ne fournit pas le moindre élément permettant de démontrer cette affirmation au regard de la réaffectation litigieuse, alors que, sans être nullement critiqué sur ce point dans la requête, l'acte attaqué indique que le requérant y est affecté pour « renforcer l'équipe de juristes au sein du service de staff » et que « [sa] description de fonction actuel[le] restera par conséquent d'application ». Les affirmations portant sur un « univers carcéral »(sic), sur la suppression de cartes et badges d'accès, sur une double autorité hiérarchique, sur un « piège »(sic) qui lui aurait été tendu,... soutenues pour la première fois à l'audience, ne sont pas même évoquées dans la requête et ne peuvent, partant et eu

égard à l'exigence légale rappelée ci-dessus, être retenues. Le dossier administratif atteste par ailleurs que ses prestations au service Contrôle Métrologie Sud ont incontestablement été effectuées dans le cadre d'une mutation, certes renouvelable, mais néanmoins expressément « temporaire [...] d'un an à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 ». Enfin, l'arrêt n° 168.373 n'est pas transposable en l'espèce dès lors que dans cette affaire, le Conseil d'État a admis la recevabilité du recours parce que l'acte attaqué engendrait une « modification importante de la manière dont l'agent accomplit sa mission », le requérant « se voyant retirer deux attributions importantes ». Un tel retrait n'est, comme il vient d'être constaté, ni invoqué ni *a fortiori* démontré dans la présente espèce.

Il résulte de ce qui précède que l'acte attaqué constitue une mesure d'ordre intérieur, de sorte que le recours est irrecevable *ratione materiae*. Les conclusions du rapport peuvent être suivies. La requête en annulation, et par voie de conséquence la demande de suspension, sont rejetées.

#### *VI. Indemnité de procédure*

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 924 euros. Dès lors que l'article 67, § 2, alinéa 3, prévoit qu'aucune majoration n'est due notamment si la section du contentieux administratif décide que le recours en annulation n'appelle que des débats succincts, il y a lieu de faire droit à sa demande mais de réduire l'indemnité au montant de base de 770 euros.

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

#### **Article 1<sup>er</sup>.**

La demande de suspension et la requête en annulation sont rejetées.

#### **Article 2.**

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 19 septembre 2023, par la VIII<sup>e</sup> chambre  
du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,  
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Frédéric Gosselin