

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

**n° 86.787 du 14 avril 2000
A. 89.190/IX-2184**

En cause : Jean-Pierre RENQUIN,
ayant élu domicile chez
Me E. BREWAEYS, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
boulevard Léopold II 117

contre :

l'État belge, représenté par le Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Mes D. D'HOOGHE et M. GELDERS, avocats,
ayant leur cabinet à BRUXELLES,
rue Henri Wafelaerts 47-51, bte 1.

LE PRÉSIDENT DE LA IX^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 janvier 2000 par Jean-Pierre RENQUIN, inspecteur divisionnaire à l'Administration de la sûreté de l'État, qui demande la suspension de l'exécution de la décision de l'administrateur général de l'Administration de la sûreté de l'État du 15 décembre 1999 rapportant la décision de mutation contenue dans la note de service du 2 septembre 1999 en ce qui concerne le requérant et transférant ainsi sa résidence administrative à Bruxelles avec effet au 15 décembre 1999;

Vu la requête introduite simultanément par le même requérant qui demande l'annulation de la même décision;

Vu la note de la partie défenderesse;

Vu le rapport de M. M. LEFEVER, premier auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Vu l'ordonnance du 14 mars 2000 fixant l'affaire à l'audience du 27 mars 2000;

Entendu M. J. DE BRABANDERE, président de chambre, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me E. BREWAEYS, avocat, qui comparaît pour le requérant, et Me M. GELDERS, avocat, qui comparaît en son nom propre et loco Me D. D'HOOGE, avocat, pour la partie défenderesse;

Entendu M. M. LEFEVER, premier auditeur, en son avis conforme;

Vu les articles 17 et 18 et le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Des éléments de la cause

Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Le requérant travaille depuis le 1er septembre 1969 auprès des services extérieurs de l'Administration de la sûreté de l'État. En 1980, sa résidence administrative est établie à Hasselt.

1.2. Le 2 septembre 1999, l'administrateur général de l'Administration de la sûreté de l'État décide de muter trente-huit agents des services extérieurs de l'Administration de la sûreté de l'État, dont le requérant, dans une autre section des mêmes services. Le requérant est plus particulièrement muté de la section B5 à la section A1 pour une période de trois ans "avec possibilité de prolonger ou de raccourcir le délai selon les besoins du service". La mutation prendra effet le 1er novembre 1999.

1.3. Par lettre du 6 octobre 1999, le requérant tente de faire annuler sa mutation par la voie hiérarchique. Cette tentative s'avère apparemment infructueuse.

1.4. Le 13 octobre 1999, le requérant introduit alors devant le Conseil d'État une demande de suspension d'extrême urgence contre la décision visée du 2 septembre 1999. Celle-ci est rejetée par l'arrêt n° 83.059 du 22 octobre 1999 au motif que l'extrême urgence n'est pas établie.

1.5. Le 3 novembre 1999, le requérant introduit alors une demande ordinaire de suspension ainsi qu'un recours en annulation. Au cours de ces procédures, la partie défenderesse rapporte, dans un seul et même acte, la décision du 2 septembre 1999 en ce qui concerne le requérant et la remplace par une nouvelle décision portant mutation du requérant de Hasselt à Bruxelles avec effet au 15 décembre 1999. Il s'agit de la décision dont la suspension est présentement demandée.

2. De la recevabilité de la demande

2.1. Considérant que la partie défenderesse soulève que la décision attaquée ne constitue pas un acte susceptible d'être annulé; qu'elle soutient qu'il s'agit uniquement d'une mesure d'ordre interne ou d'organisation interne qui est sans effet pour la situation juridique du requérant et qui n'est dès lors pas un acte administratif préjudiciable au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et que, selon la jurisprudence constante et la doctrine, toutes les mutations et toutes les affectations constituent en principe des mesures d'ordre interne et ne sont donc pas attaques devant le Conseil d'État; qu'elle développe ensuite un ensemble d'arguments dans lesquels elle conteste que la mutation attaquée implique un changement radical dans la manière dont le requérant exerce ses fonctions, qu'en effet, la mission de la Sûreté de l'État consiste essentiellement à rassembler des informations sur des matières énumérées dans la loi, que les autorités et personnes auprès desquelles ces informations doivent être collectées diffèrent selon qu'il s'agit de Bruxelles ou des provinces mais que la collecte d'informations en soi et les matières sur lesquelles elle porte restent inchangées, de sorte que le requérant pourra donc continuer à valoriser à Bruxelles l'expérience qu'il a engrangée; qu'enfin, selon la partie défenderesse, la nouvelle loi sur le service de renseignement et de sécurité entraînera en outre un accroissement des enquêtes de sécurité, ce qui impliquera une restructuration de la section centrale A1, requérant l'affectation dans cette section d'agents qui justifient d'une certaine expérience professionnelle; que la partie défenderesse soutient encore que devoir se familiariser avec de nouvelles matières, si tel devait être le cas, ne constitue pas un inconvénient mais plutôt un enrichissement professionnel, que la mutation a ensuite précisément pour but d'éviter que les agents de la sûreté de l'État

entretiennent des rapports trop étroits ou trop personnels avec leurs informateurs, ce qui pourrait provoquer des conflits d'intérêts et qu'enfin, les désagréments causés par la mutation ne sont pas exceptionnels : tout agent des services extérieurs sait qu'une mutation dans l'intérêt du service est toujours possible;

2.2. Considérant que la partie défenderesse a déjà soulevé la même exception d'irrecevabilité contre le requérant lorsque celui-ci avait contesté une mutation antérieure dans une demande de suspension; que le Conseil d'État a rejeté cette exception dans les termes suivants :

"2.2. Considérant que, conformément à ce qu'il a déjà considéré dans son arrêt n° 39.416, OUSHOORN, du 19 mai 1992, le Conseil estime que le fonctionnaire peut en droit faire valoir qu'il ne peut se voir imposer sans motif valable de conditions de travail qu'il juge défavorables; que force est toutefois d'admettre que, dans la matière concernée, l'autorité dispose d'un pouvoir discrétionnaire particulièrement étendu, de sorte que les motifs qu'elle indique, s'ils sont corrects en fait et pertinents en droit, ne céderont pas aisément face aux objections que le fonctionnaire fait valoir d'un point de vue personnel; qu'il convient toutefois que l'autorité mette dûment en balance l'intérêt du service qu'elle poursuit et l'intérêt du fonctionnaire; que, d'ailleurs, il est également de l'intérêt du service que l'intérêt du fonctionnaire ne soit pas négligé de façon inconsidérée; qu'en effet, la satisfaction des intérêts personnels des agents peut être profitable au service et concerne donc elle-même l'intérêt du service, cette position ayant été notamment avancée par le Conseil d'État dans ses arrêts n° 13.122, LENAERTS, du 25 juillet 1968, n° 16.845, MISSAULT, du 4 février 1975, et n° 21.262, VANDEROYE, du 16 juin 1981 (au 4.2.);

2.3. Considérant qu'en l'espèce, les effets de la décision contestée pour le requérant impliquent qu'il ne pourra plus travailler à Hasselt mais à Bruxelles, qu'une autre mission lui sera confiée - le secteur A1 paraît se charger d'autres affaires que le secteur B5 - et ce alors qu'il a déjà 59 ans; que l'intervention dans la manière dont il doit exercer ses fonctions est suffisamment importante pour ne pas pouvoir ramener la décision contestée à une mesure sans impact sur sa situation juridique";

Considérant que ce raisonnement peut à nouveau être appliqué tel quel; qu'il est dès lors suivi en l'espèce; que les arguments supplémentaires que la partie défenderesse invoque en ce qui concerne l'intérêt du service et la position du requérant peuvent effectivement présenter une certaine pertinence pour la question de la régularité de la décision attaquée et du préjudice grave difficilement réparable du requérant, mais pas tellement en ce qui concerne son intérêt à en demander la suspension;

3. Du bien-fondé de la demande

3.1. Considérant qu'en vertu de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution ne peut être prononcée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte attaqué soient invoqués et que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable;

3.1.1. Considérant que le requérant prend un premier moyen de ce que la décision contestée viole le principe du raisonnable et le principe de confiance; que le principe du raisonnable a été violé, selon lui, en ce qu'il n'apparaît pas que les intérêts du service visés par la nouvelle politique ont été mis en balance avec son intérêt personnel, et plus particulièrement qu'une quelconque attention a été portée au fait qu'il a déjà 59 ans, qu'en novembre 1998, il a subi une opération lourde dont les effets impliqueront des difficultés lors des déplacements, qu'il a noué de bons contacts à Hasselt avec d'autres personnes et services publics, ce qui favorise l'exécution de sa tâche, qu'il habite à Hasselt et que la mutation lui impose des déplacements importants; que, selon le requérant, la collecte d'informations implique que l'on entretienne de bons contacts avec les services et personnes pouvant procurer ces informations et qu'il faut du temps pour que pareille relation puisse exister et qu'enfin, il n'est pas établi que le maintien de la résidence du requérant à Hasselt nuirait à l'intérêt du service; que le requérant allègue également que vu le fait qu'il a sa résidence administrative à Hasselt depuis vingt ans déjà, vu son âge, son ancienneté de service et son état de santé, il était en droit de croire que la partie défenderesse laisserait la situation inchangée jusqu'à son admission imminente à la retraite; qu'en s'abstenant de le faire, elle a, selon le requérant, violé le principe de confiance;

3.1.2. Considérant que la partie défenderesse répond qu'en règle générale, les fonctionnaires peuvent toujours être mutés au sein d'une administration déterminée ou d'un service donné de sorte qu'il ne saurait être question d'une infraction au principe de confiance; qu'elle soutient ensuite que la mutation contestée s'inscrit dans le cadre d'une nouvelle politique qui prévoit que chaque agent peut rester dans la même section trois ans ou six ans au maximum, et ce dans le but d'éviter l'immobilisme, ou, vu sous un autre angle, de promouvoir la flexibilité, et dont il apparaît d'emblée également qu'une mise en balance des intérêts de la sûreté de l'État, d'une part, et des intérêts personnels de certains agents, d'autre part, a effectivement eu lieu; que la deuxième intention est d'éviter que les agents n'entretiennent des contacts trop étroits avec leurs

informateurs afin de prévenir une confusion des intérêts et que la troisième est de mettre à la disposition des sections centrales du personnel expérimenté pour encadrer les stagiaires;

3.1.3.1. Considérant que l'appréciation du caractère raisonnable d'un acte implique que le contrôle exercé par le Conseil d'État sur cet acte ne peut être que marginal, en d'autres termes qu'il consiste à répondre à la question de savoir si, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'appréciation, l'autorité n'a pas accompli un acte qu'aucune autorité agissant de manière raisonnable n'accomplirait; que dans le cadre de cette appréciation, le Conseil d'État ne peut évidemment pas se substituer à cette autorité; qu'en l'espèce, cela signifie que le Conseil d'État ne peut tenir pour irrégulière la mise en balance opérée par la partie défenderesse entre les intérêts du service et ceux du requérant que si elle a manifestement excédé les limites du raisonnable;

Considérant qu'à cet égard, la décision de procéder à la mutation contestée du requérant - comme à celle de nombreux autres collègues - s'avère avoir été prise dans le cadre d'une nouvelle politique visant à faire changer régulièrement de résidence les agents de la sûreté de l'État afin d'éviter qu'ils ne nouent des contacts trop étroits avec leurs informateurs, ce qui pourrait entraîner une confusion des intérêts, et de prévenir un certain immobilisme; qu'un deuxième motif doit être recherché dans la restructuration du service à la suite de l'attribution de nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et par la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, plus particulièrement dans un accroissement prévu des enquêtes de sécurité et dans la nécessité qui en découle de renforcer la section centrale qui est non seulement chargée de ces enquêtes de sécurité mais qui doit également assurer la formation des nouveaux membres du personnel qui doivent être recrutés; que ces motifs peuvent être raisonnablement pris en considération pour une réorganisation; qu'en outre, l'autorité pouvait tenir compte de l'expérience du requérant qui pourra être valorisée judicieusement dans ses nouvelles fonctions; que ni son grade, ni sa situation pécuniaire n'ont été modifiés et que ses attributions ne changent pas substantiellement, ce que le requérant ne conteste pas vraiment; qu'en outre, la partie défenderesse pouvait également considérer raisonnablement que les agents des services extérieurs de la sûreté de l'État doivent faire preuve d'une certaine flexibilité en ce qui concerne leur affectation; que ces arguments peuvent contrebalancer l'argumentation du requérant à propos des déplacements professionnels importants qui lui sont encore imposés à son âge; que ces déplacements impliquent certes pour lui

certains désagréments mais ils ne sont pas de nature telle qu'il lui est pratiquement impossible ou très difficile de se rendre chaque jour à Bruxelles, ce qu'il n'allègue d'ailleurs pas; que la partie défenderesse ne peut être réputée avoir procédé à une mise en balance manifestement déraisonnable des intérêts;

3.1.3.2. Considérant qu'en ce qui concerne le principe de confiance, il y a lieu de répondre qu'en tant que fonctionnaire, le requérant est soumis au principe de la mutabilité; qu'il ne peut faire valoir aucun droit au maintien de sa situation juridique, dont sa résidence, et qu'il ne peut se fonder sur le fait que celle-ci n'a pas été modifiée depuis des années déjà pour escompter légitimement qu'il en sera encore ainsi à l'avenir; que le moyen n'est pas sérieux;

3.2.1. Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation des dispositions de l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution coordonnée; que, selon lui, le fait d'imposer unilatéralement, après tant d'années, une modification importante de la résidence administrative, avec l'obligation de se déplacer qui en découle, est contraire aux "conditions de travail équitables" auxquelles il a droit en vertu de l'article visé et que, dans la mesure où ces dispositions n'ont aucun effet direct, il peut néanmoins être relevé que l'autorité doit respecter les principes de bonne administration et ne peut par conséquent agir comme si les droits garantis par l'article 23 n'existaient pas;

3.2.2. Considérant que la partie défenderesse répond que l'article 23 de la Constitution n'a aucun effet direct et que l'application des droits fondamentaux qui y sont inscrits n'est donc pas exigible devant le juge belge;

3.2.3. Considérant que l'article 23, alinéa 3, 1°, inscrit dans la Constitution lors de la révision de 1992-1993, consacre notamment le droit à des conditions de travail équitables; que la partie défenderesse soutient à juste titre que le respect de ce droit n'est pas directement exigible mais doit être garanti par des dispositions ayant force de loi, comme le prévoit d'ailleurs l'article 23, alinéa 2, de la Constitution et ainsi que l'ont confirmé à plusieurs reprises les débats parlementaires; que dans la mesure où le requérant soutient que si l'article 23 de la Constitution n'a aucun effet direct, l'autorité doit néanmoins respecter les principes de bonne administration et ne peut par conséquent agir comme si les droits garantis par l'article 23 n'existaient pas, le moyen se confond avec le moyen précédent; que le second moyen n'est pas davantage sérieux;

3.3. Considérant que la constatation que l'une des conditions prévues à l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, n'est pas remplie suffit pour rejeter la demande de suspension,

D É C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le quatorze avril 2000,
par :

M. J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
Mme S. VAN AELST,	greffier.

Le greffier,

Le président,

S. VAN AELST

J. DE BRABANDERE

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.