

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R Ê T**

n° 204.163 du 20 mai 2010

A.195.462/VIII-7212

En cause : **DOCQUIER** Alain,  
ayant élu domicile chez  
Me Raphaël MOSSOUX, avocat,  
rue Mandeville 60  
4000 Liège,

contre :

**l'État belge**, représenté par  
le Ministre des Finances et des  
Réformes institutionnelles.

-----  
--

**LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête unique introduite le 8 février 2010 par Alain DOCQUIER, tendant d'une part à la suspension de l'exécution de "la décision de la partie adverse datée du 22 janvier 2010 et dont le requérant a pris connaissance le 26 janvier 2010, le déplaçant par mesure d'ordre au 1<sup>er</sup> février 2010 du contrôle des Contributions directes de Dinant vers le contrôle des Contributions directes de Sambreville", et d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M<sup>me</sup> BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 22 avril 2010, convoquant les parties à comparaître le 20 mai 2010;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M<sup>me</sup> VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Raphaël MOSSOUX, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>me</sup> Fabienne ROLAND, Premier Attaché des Finances, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M<sup>me</sup> BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant est assistant financier; il est muté, à sa demande, à la date du 1<sup>er</sup> avril 1983, à la direction régionale des contributions directes de Namur.

2. Une décision du directeur régional de Namur du 10 août 2004 prie le requérant, assistant administratif en ses bureaux, de se mettre à la disposition du chef de service du contrôle de Dinant, à partir du même jour, dans le cadre de mesures destinées à assurer le bon fonctionnement des services.

3. Par une décision du 10 février 2005, le directeur régional de Namur met fin à son détachement dans le service du contrôle I.P.P. de Dinant et le mute pour ce même service. Cette décision fait apparaître qu'elle est prise en raison du comportement du requérant et afin d'assurer le bon fonctionnement des services.

4. Par deux notes du 7 janvier 2010, l'inspecteur principal a.i., M. GOSSE, lui demande des justifications au sujet de documents qu'elle lui avait ordonnés de classer et au sujet d'une absence du service l'après-midi du 6 janvier 2010.

5. Le 8 janvier 2010, le requérant adresse à l'inspecteur principal une note réfutant les reproches formulés dans les deux notes du 7 janvier précédent.

6. Le 19 janvier 2010, il écrit une nouvelle note à l'inspecteur principal, dans laquelle il expose ses griefs relatifs à son comportement durant l'entretien auquel il a été convoqué la veille, en présence de collègues.

7. Le 22 janvier 2010, le directeur régional de Namur, J. HENRION, adopte la décision attaquée qui est rédigée comme suit :

" Objet : Mutation

Je prie Monsieur Alain DOCQUIER, assistant financier au contrôle de Dinant IPP, de bien vouloir se mettre à la disposition du chef de service du contrôle de SAMBREVILLE (M. J.C. VAEL), à partir du 1<sup>er</sup> février 2010.

Cette décision s'inscrit dans le cadre des mesures destinées à assurer le bon fonctionnement des services."

Le requérant déclare avoir pris connaissance de cette décision le 26 janvier 2010.

8. Le 27 janvier 2010, le conseiller en prévention psychosociale, C. GHISLAIN, du service interne pour la prévention et la protection du travail (S.I.P.P.T.), reçoit une plainte motivée datée du 22 janvier, déposée par le requérant contre M. GOSSE, en application de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

9. Par un courriel apparemment envoyé le 28 janvier 2010, le responsable du service juridique de l'organisation syndicale à laquelle est affilié le requérant demande au directeur régional de retirer sa décision du 22 janvier précédent.

Le directeur régional répond par courriel le 1<sup>er</sup> février 2010 et fait valoir ce qui suit :

" Je désire vous faire part des éléments suivants:

1. En date du 11 janvier, Monsieur DOMS, inspecteur de WAVRE A, a fait part à Madame DUFEY, directeur de district, des problèmes de personnel que connaissait le contrôle de SAMBREVILLE en ce qui concerne la taxation des salariés qui étaient de nature à compromettre les travaux de fin d'exercice;

2. Madame DUFEY m'a communiqué cette information dès le lendemain en me priant de prendre les dispositions indispensables;

3. J'ai dès lors examiné la situation de chaque service de taxation IPP de la direction, à la lumière des "états taxi" et des éléments d'information recueillis au cours de mes visites dans tous les services.

4. Il est apparu qu'aucun service de la direction, sauf DINANT IPP, ne présentait un excès de personnel en matière de taxation des salariés. Le contrôle de DINANT présentait cette particularité de fonctionner tout à fait correctement alors même qu'un assistant financier, Monsieur Alain DOCQUIER, n'effectuait aucune prestation reprise dans les "états taxi" en matière de taxation des salariés, tâche correspondant à son grade et à ses capacités.

5. Un examen des possibilités de transport offertes par la SNCB au départ de la gare de JAMBES (localité du domicile de Mr DOCQUIER) a mis en évidence le fait que le déplacement vers SAMBREVILLE ne prenait que deux minutes supplémentaires, cette différence étant largement compensée par le fait que la gare de DINANT est plus éloignée de l'office de contrôle que celle de SAMBREVILLE ne l'est du service où doit prester Monsieur DOCQUIER.

Monsieur DOCQUIER ne pouvait donc être lésé par ce changement de service qui intervient de très nombreuses fois dans la vie d'un fonctionnaire du S.P.F. Finances.

J'ai donc décidé de mettre Monsieur DOCQUIER à la disposition de Monsieur l'inspecteur principal à SAMBREVILLE et lui ai notifié ma décision selon la formulation habituelle qui exprime que "cette décision s'inscrit dans le cadre des mesures destinées à assurer le bon fonctionnement des services".

J'attire votre attention sur le fait que cette décision a été prise le 22 janvier 2010, soit plusieurs jours avant la plainte déposée par Monsieur DOCQUIER auprès du S.I.P.P.T., plainte dont vous m'avez appris l'existence.

Je ne vois personnellement aucun rapport entre ces deux affaires et je n'entends pas retirer ma décision relative à la mise à disposition de Monsieur DOCQUIER, décision qui relève de ma compétence, de ma mission première qui est d'assurer le bon fonctionnement de ma direction. (...)"

Considérant que le 11 mars 2010, le conseil du requérant a envoyé une note de réplique à la note d'observations de la partie adverse; que dès lors que ce document n'est pas prévu par le règlement de procédure, il doit être écarté des débats;

Considérant que dans sa note d'observations, la partie adverse soutient que la mesure attaquée n'est qu'une mesure d'ordre intérieur prise dans l'intérêt du service qui n'a aucun effet sur la situation juridique du requérant ni sur le plan pécuniaire; qu'elle affirme que la directrice a.i. du district B a été interpellée le 11 janvier 2010 par l'inspecteur principal de Sambreville sur le problème de manque d'effectifs au contrôle de Sambreville, qui était de nature à compromettre les travaux de fin d'exercice; qu'elle ajoute que le directeur régional a alors analysé les effectifs des services de taxation de sa direction et s'est rendu compte qu'à part celui de Dinant, aucun des contrôles ne présentait un excès de personnel en matière de taxation des salariés et qu'il a constaté que le requérant n'effectuait aucune opération de taxation des salariés, tâche pourtant dévolue aux assistants administratifs ou financiers; qu'elle souligne que le directeur

régional a donc décidé, le 22 janvier 2010, de mettre le requérant à la disposition du chef de service du contrôle de Sambreville pour pallier le manque d'effectifs dans ce contrôle sans trop compromettre le bon fonctionnement des autres services; qu'elle fait encore valoir qu'à l'administration des contributions directes, les agents financiers sont nommés, non pas à un contrôle mais à une direction régionale et qu'il appartient au directeur régional de les affecter en fonction des nécessités à l'un des services de sa direction; que, selon elle, les conditions de travail du requérant n'ont pas été modifiées de manière substantielle, la navette entre son domicile et son lieu de travail n'étant nullement alourdie et les tâches assumées au sein du service de Sambreville étant en rapport avec son grade et ses capacités;

Considérant qu'en principe, un simple changement d'affectation est une mesure d'ordre intérieur qui n'est pas susceptible de recours; que pour en juger autrement, le Conseil d'État tient compte, d'une part, de l'importance de la décision et de ses effets sur son destinataire et, d'autre part, des motifs qui l'ont justifiée, notamment en vérifiant si elle a été adoptée en raison du comportement de l'agent; qu'il convient, dans chaque cas, de vérifier quelles sont les circonstances qui ont entouré la décision, si une intention de sanctionner est présente et si la mesure a des conséquences négatives sur la situation administrative et pécuniaire de l'agent;

Considérant qu'en l'espèce, le requérant soutient, dans le premier moyen, que plusieurs éléments manifestent la nature réelle de l'acte attaqué, à savoir une sanction déguisée :

- la concomitance entre la menace de déplacement formulée par l'inspecteur principal a.i. M. GOSSE et la décision attaquée;
- la tension importante entre l'inspecteur principal et le requérant durant les deux semaines précédant la décision attaquée;
- l'absence de contact préalable entre le directeur régional et le requérant, démontrant l'urgence de la décision;
- l'absence de motivation du choix du requérant plutôt qu'un autre assistant financier;

que le dossier administratif ne contient qu'un seul document portant une date antérieure à l'adoption de l'acte attaqué, la pièce n° 8, par laquelle C. DOMS confirme les propos qu'il a tenus lors d'un entretien téléphonique avec M<sup>me</sup> DUFEY, directeur a.i. du district B des Contributions directes de Namur, le 11 janvier 2010, selon lesquels "le manque d'effectif au contrôle de Sambreville est de nature à compromettre les travaux de fin d'exercice"; que, par contre, les pièces déposées par le requérant établissent l'existence de certaines tensions entre celui-ci et M. GOSSE, avant l'adoption de l'acte attaqué; qu'en outre, il n'est pas contesté que le changement d'affectation du requérant

implique un changement de ses tâches et l'oblige à travailler dans un autre lieu; qu'il s'agit d'une décision administrative qui porte atteinte à ses intérêts et peut, en conséquence, être soumise à la censure du Conseil d'État; qu'il en va d'autant plus ainsi lorsqu'aucune considération précise liée aux nécessités d'une bonne organisation des services ne permet de dégager les motifs d'une telle mesure dans la décision attaquée elle-même; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant que le premier moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 sur la motivation formelle des actes administratifs; que le requérant soutient, à la lumière de plusieurs éléments, que l'acte attaqué est une sanction disciplinaire déguisée qui implique un changement de ses conditions de travail, lui imposant un trajet un peu plus long en moyenne, sur une ligne ferroviaire moins desservie aux heures de pointe et un nouveau lieu de travail; qu'il constate que la motivation de l'acte attaqué se borne à renvoyer à l'intérêt du service, ce qui n'est pas suffisant au regard des exigences de la motivation formelle des actes administratifs; qu'il relève encore que l'administration exerçant en l'occurrence un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, la motivation revêt une importance toute particulière et doit être détaillée; qu'enfin, selon lui, une motivation apportée a posteriori ne peut réparer l'acte vicié;

Considérant que dans sa note d'observations, la partie adverse réaffirme que l'acte attaqué est une simple mesure d'ordre qui ne modifie pas de manière substantielle les conditions de travail du requérant et qui ne devait dès lors pas être motivée formellement; qu'elle rappelle que l'acte attaqué a été pris pour faire face au problème du contrôle des contributions de Sambreville, comme en témoigne le dossier administratif;

Considérant que comme il l'a été jugé ci-avant à propos de la recevabilité du recours, l'acte attaqué a été pris en se fondant notamment sur le comportement du requérant; que cet acte ne comporte toutefois aucune motivation, concrète et précise, expliquant les raisons du changement d'affectation du requérant; que la formule retenue selon laquelle "Cette décision s'inscrit dans le cadre des mesures destinées à assurer le bon fonctionnement des services", ne répond pas aux exigences minimales de la motivation formelle, étant une pure clause de style; que le premier moyen est fondé;

Considérant que le deuxième moyen est pris de la violation des principes généraux de bonne administration, d'équitable procédure et du contradictoire, de la violation de l'adage audi alteram partem et de l'excès de pouvoir; que le requérant affirme que, depuis 2007, M. GOSSE, responsable du contrôle des contributions

directes de Dinant adopte des comportements qu'il qualifie de harcèlement moral, si bien que le 22 janvier 2010, il a rédigé une plainte motivée pour harcèlement moral, qu'il a déposée formellement trois jours plus tard, après l'entretien préalable obligatoire; qu'il estime que les derniers événements de janvier 2010 démontrent qu'à tout le moins, l'acte attaqué a été pris en raison de son comportement et qu'une décision de changement d'affectation prise dans ce contexte revêt des conséquences graves pour lui; qu'il en conclut qu'avant d'adopter la mesure attaquée, l'autorité devait lui donner l'occasion de faire valoir son point de vue, par écrit ou lors d'une audition, et que cela n'a pas été le cas;

Considérant que dans sa note d'observations, la partie adverse réitère son point de vue selon lequel la décision attaquée est une simple mesure d'ordre qui ne modifie pas de manière substantielle les conditions de travail du requérant;

Considérant que l'acte attaqué oblige le requérant à changer de lieu de travail et emporte des conséquences sur la manière dont il accomplit sa fonction; qu'il ressort des pièces du dossier que la partie adverse ne lui a nullement donné l'occasion d'exprimer son point de vue sur la mesure envisagée; qu'en conséquence le second moyen est fondé,

## **D É C I D E :**

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

Est annulée la décision du 22 janvier 2010 prise par le Directeur régional de Namur J. HENRION déplaçant Alain DOCQUIER, par mesure d'ordre au 1<sup>er</sup> février 2010, du contrôle des contributions directes de Dinant vers le contrôle des contributions directes de Sambreville.

### **Article 2.**

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

**Article 3.**

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt mai deux mille dix par :

M<sup>me</sup> VANDERNACHT, conseiller d'État, président f.f.,

M<sup>me</sup> DRAPIER, greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

B. DRAPIER.

P. VANDERNACHT.