

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 229.145 du 13 novembre 2014

A. 213.302/VIII-9369

En cause : **STALON** Michel,
ayant élu domicile
à la Centrale générale
des services publics (CGSP)
place Fontainas 9-11
1000 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Affaires sociales et
de la Santé publique,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre LEGROS et Jérôme SOHIER, avocats,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête unique introduite le 5 août 2014 par Michel STALON tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "l'arrêté du 4 juillet 2014 du président du Comité de Direction de la partie adverse qui abroge, à partir du 15 août 2014, l'arrêté du Président du Comité de Direction du 23 avril 2012 fixant sa résidence administrative chez lui ainsi que de la décision connexe, de date et d'auteur inconnus, par laquelle il est affecté à l'Administration centrale" et, d'autre part, à l'annulation de ces décisions;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de Gisèle BEECKMAN DE CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 2 octobre 2014 fixant l'affaire à l'audience publique du 12 novembre 2014;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Evelyne DAMMANS, loco M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Gisèle 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, né le 28 janvier 1964, est nommé à titre définitif, depuis le 19 septembre 2008, au grade d'expert technique au SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement - Services extérieurs.

2. Selon la description de fonction établie le 3 décembre 2013, signée par le requérant et par son chef fonctionnel, le requérant est contrôleur de santé publique à la DG4 Animaux, végétaux et alimentation, service extérieur, inspection (autres produits de consommation).

En tant que contrôleur, sa tâche principale est de réaliser des contrôles sur le terrain, seul ou en équipe, faire des analyses et prendre des décisions en fonction de la situation constatée afin de surveiller les réglementations relatives aux autres produits (produits du tabac, cosmétiques, produits ayant un effet physiologique, boissons alcoolisées), aux tatouages et piercings.

Sa résidence administrative est fixée à son domicile, par un arrêté du 23 avril 2012 du président du comité de direction et son travail s'effectue dans une circonscription régionale.

3. Dans le cadre de son évaluation, le rapport de l'entretien de fonctionnement du 18 juin 2014, établi par Mehdi AYOUT, son chef fonctionnel, en présence de Paul VAN DEN MEERSSCHE, mentionne ce qui suit :

" Durant le mois de mai 2014 Michel STALON a fait un écart de comportement inadmissible caractérisé par l'envoi de sms contenant des insultes à son chef

fonctionnel ainsi qu'à son collègue David KONIECZNY qu'il a également menacé par écrit par le même moyen.

Une telle attitude contrevient entièrement aux valeurs du SPF auquel Michel STALON a souscrit et en particulier à celle concernant le travail ensemble dans le respect. De tels événements ne peuvent plus jamais se reproduire car cela nuit aux relations professionnelles entre lui son chef fonctionnel ainsi qu'avec son collègue le plus proche, David KONIECZNY.

Enfin, cet écart sera repris durant l'entretien d'évaluation de la période 2014 car il s'agit d'un élément aggravant à la contribution des prestations de l'équipe par l'instauration d'un climat de méfiance en son sein.

(...)

Je pense que Michel STALON est arrivé à cette situation car il ne fait pas la séparation entre les événements se produisant dans le cadre de sa vie privée et le cadre professionnel. Ce n'est qu'à cette condition que le travail en équipe pourra se dérouler sereinement.

Pour des raisons de service, Michel sera affecté à Bruxelles à partir du 15 août 2014.

(...)

Michel STALON nous a laissé entendre qu'il ne viendrait pas travailler à Bruxelles".

4. Le 24 juin 2014, le requérant adresse le courriel suivant à son supérieur hiérarchique :

" Je ne suis pas d'accord avec ce document pour plusieurs points qui n'y sont pas relevés et pourtant évoqués lors de l'entretien :

1. David KONIECZNY a trahi sa parole en fuyant ses responsabilités alors qu'il avait promis de m'aider après le jugement, ce qui a nui, en tout premier lieu et donc avant mes messages, aux relations professionnelles avec moi, son collègue le plus proche.
2. L'envoi des 2 sms injurieux envers mon chef fonctionnel Mehdi AYOUT est le résultat de son mail ne reconnaissant pas le non-respect des valeurs de la part de David KONIECZNY envers moi (point 1), au contraire ce mail me convoquait, à ma reprise, à un entretien de fonctionnement pour non-respect des valeurs uniquement de ma part, ce que je ne comprends pas.
3. Lors de l'envoi des 2 sms injurieux envers Mehdi AYOUT ainsi que ceux envers David KONIECZNY, j'étais sous l'emprise de médicaments et sous certificat médical.
4. Je me suis excusé auprès de Mehdi AYOUT à plusieurs reprises, par mail ainsi que lors de l'entretien.
5. Suite à mon nouveau domicile depuis le 10 juin, j'ai 3h20 minimum de trajet aller-retour (voiture jusqu'à Renaix + 2 trains avec changement à Oudenaarde) de ma maison d'Anseroeul au bureau à Bruxelles + les trajets dans Bruxelles que je ne connais pas jusqu'aux lieux de contrôle, ce qui est une importante perte de temps journalière ainsi qu'un stress supplémentaire à 50 ans avec mes problèmes de tension et mon surpoids (145 kg).
6. Je ne comprends pas pourquoi me retirer ma zone du Hainaut, que j'ai choisie lors de mon engagement pour quitter un autre SPF, dans laquelle je suis habitué depuis 7 ans, où j'ai tissé des liens précieux avec la police de Mons et où tout fonctionne bien, mes chiffres n'ayant jamais été aussi bons".

5. Le 2 juillet 2014, le syndicat du requérant adresse la lettre suivante à Philippe MORTIER, directeur général de la DG Animaux, végétaux et alimentation :

" Je souhaite attirer votre attention sur la situation présente de notre affilié M. Michel STALON (DG4). Notre organisation ne peut marquer que son étonnement concernant la manière dont celui-ci est actuellement «traité» par sa hiérarchie directe. Il nous semble que cette dernière n'a rien entrepris pour aplanir le grave différend existant depuis plus d'un an entre l'intéressé et son collègue contrôleur David KONIECZNY. Cette inaction a toujours de graves conséquences sur la santé actuelle de M. STALON. Enfin le 18 juin, il a été convoqué à un entretien où il lui a été signifié qu'il sera transféré des services extérieurs du Hainaut à ceux de Bruxelles !

Il est pour le moins surprenant que cette annonce s'est accompagnée d'une menace de procédure disciplinaire en cas de refus ! Depuis quand ce genre de considération entre-t-elle dans un entretien de fonctionnement ? Si M. STALON doit faire l'objet d'une procédure disciplinaire, il sera bien évidemment défendu par notre organisation syndicale.

En outre, un tel transfert requiert préalablement une nouvelle description de fonction ainsi que probablement une décision administrative motivée que nous ne manquerons pas de contester éventuellement.

Ensuite et principalement, ce transfert ne pourra que nuire à l'efficacité de ce service de contrôle dans la province de Hainaut, une des provinces les plus peuplées de Belgique. En 7 années de service, M. STALON a toujours rempli sa fonction avec compétence. Il dispose donc d'un réseau et de contacts, notamment avec les polices locales, lui permettant de remplir sa mission avec efficacité. Enfin, même si cela n'est pas présenté comme tel, ce transfert est évidemment perçu par M. STALON comme une sanction déguisée. Ce n'est certainement pas de cette manière que la relation de confiance entre lui et sa hiérarchie directe pourrait se normaliser.

En conclusion, je vous demande d'examiner d'autres possibilités qu'un simple transfert de M. STALON. Celui-ci est en effet prêt à poser tous les actes requis afin de remplir à la satisfaction de tous, y compris de sa hiérarchie directe, sa mission de contrôle en province de Hainaut".

6. Le 4 juillet 2014, le président du comité de direction a adopté l'arrêté suivant :

" Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'État;

Vu l'arrêté royal du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des services publics fédéraux;

Vu l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours;

Vu l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant création du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement;

Vu l'arrêté du Président du Comité de Direction du 23 avril 2012, par lequel la résidence administrative de Monsieur STALON Michel, né le 28 janvier 1964, est fixée à partir du 1^{er} janvier 2012, à son domicile;

Considérant que pour raison de service, l'intéressé exercera la fonction au sein de l'Administration Centrale à Bruxelles,

ARRÊTE:

Article 1^{er}. L'arrêté du Président du Comité de Direction du 23 avril 2012 par lequel la résidence administrative de Monsieur STALON Michel, né le 28 janvier 1964, expert technique (contrôleur), est fixée à partir du 1^{er} janvier 2012 à son domicile, est abrogé à partir du 15 août 2014.

Art. 2. Le présent arrêté sera notifié à l'intéressé".

Il s'agit du premier acte attaqué.

7. Le 16 juillet 2014, Philippe MORTIER, directeur général de la DG Animaux, végétaux et alimentation répond au syndicat du requérant de la manière suivante :

" Nous accusons bonne réception de votre courrier du 2 juillet 2014.

Afin de pouvoir répondre à vos différentes interrogations, nous aimerions les reprendre une à une afin d'éclaircir au mieux la situation :

1. Actions entreprises par la hiérarchie pour aplanir le grave différend entre Mr STALON et Mr KONIECZNY.

Le conflit entre Mr STALON et Mr KONIECZNY a été suivi de manière directe et intensive par le chef direct des 2 collaborateurs (Mehdi AYOUT). Mr AYOUT a tenté de normaliser la relation entre eux. Depuis le début du conflit, il semble clair que l'origine du conflit est de nature privée et n'est donc pas liée directement au travail.

Lorsque Mr AYOUT a pris connaissance de ce conflit interpersonnel, il a immédiatement informé le chef de service et la conseillère en prévention psycho-sociale. Mr AYOUT et la conseillère en prévention psycho-sociale ont tenté, via plusieurs entretiens et contacts, d'améliorer la relation de travail. Ces efforts de la part du chef direct et de la conseillère en prévention psycho-sociale ont eu des résultats concrets. La relation de travail entre les 2 collaborateurs s'est améliorée et normalisée. Le fonctionnement de l'équipe d'inspection s'est aussi à nouveau normalisé, à la satisfaction de tous.

Cependant, la relation privée entre Mr STALON et Mr KONIECZNY s'est à nouveau détériorée courant du mois de mai 2014. Mr AYOUT et le chef de service n'ont naturellement pas été de mis de suite au courant de l'évolution de la relation privée entre ces 2 collaborateurs. Une tentative de concertation a été à nouveau effectuée avec ces 2 personnes.

2. Entretien de fonctionnement du 18 juin 2014.

Mr STALON a effectivement été convoqué à un entretien de fonctionnement le 18 juin 2014 lors duquel sa hiérarchie lui a rappelé les objectifs de contribution à l'équipe, en y incluant le respect des valeurs de notre organisation (principalement la valeur «ensemble dans le respect»). Elle l'a également informé qu'il devrait venir travailler au sein de l'administration centrale à partir du 15 août 2014. En aucun cas, cette annonce ne s'est accompagnée d'une menace de procédure disciplinaire.

Il s'agit de faits à scinder de manière très stricte.

- L'entretien de fonctionnement

L'entretien de fonctionnement a pour objet d'aborder des solutions aux problèmes relatifs au fonctionnement d'un collaborateur ou aux objectifs qu'il doit atteindre. L'entretien du 18 juin 2014 s'inscrivait totalement dans cette logique et avait pour

objet de rappeler à Mr STALON les valeurs de notre SPF et les objectifs en termes de contribution au fonctionnement de l'équipe, objectifs qu'il n'a pas respectés, de par son manque de respect aux collaborateurs de l'équipe et à son chef (envoi de sms injurieux à sa hiérarchie et à certains de ses collègues - dont nous avons la preuve). Le but de cet entretien est de s'assurer que de tels problèmes de comportement ne se produisent plus dans l'avenir. Il est donc tourné vers le futur.

- La procédure disciplinaire

La procédure disciplinaire a pour objet de sanctionner des faits qui sont jugés comme inacceptables. Elle est donc tournée vers des faits commis dans le passé. Nous vous rappelons qu'il a commis des faits inacceptables, et qui rentrent tout à fait dans le cadre d'une procédure disciplinaire.

Nous avons pour l'instant pris la décision de laisser encore une chance à Michel STALON de corriger ses erreurs passées, et avons par conséquent décidé de ne pas entamer de procédure disciplinaire. Cependant, comme vous le savez probablement, l'action disciplinaire doit se rapporter à des faits qui se sont produits ou ont été constatés dans les six mois précédant la date à laquelle l'action est entamée. Il est donc vrai que si nous ne voyons pas d'amélioration dans le comportement de Michel STALON, la possibilité d'introduire encore une procédure disciplinaire portant sur ces faits existe. Mais tel que souligné, nous laissons encore une chance à Michel STALON de faire «patte blanche». À lui de nous prouver qu'on a raison de lui faire à nouveau confiance.

- Le changement de résidence administrative

Cette demande est liée à deux facteurs spécifiques :

- Pour raisons de service : Mr Jean PÂQUES, contrôleur sur la Région de Bruxelles-Capitale, est absent pour maladie de longue durée, et ne peut donc plus effectuer les contrôles sur Bruxelles. Dans l'attente d'une solution plus durable, nous avons décidé d'affecter temporairement Michel STALON à l'administration centrale.

Concernant la mention relative au fait que la province de Hainaut est une des provinces les plus peuplées de Belgique :

Le nombre de points de contrôle «produits de consommation» est fortement lié au nombre d'habitants :

- Hainaut : 3 contrôleurs

- Liège + partie du Brabant-wallon : 3

- Luxembourg : 1

- Namur + partie du Brabant-Wallon : 1

- Bruxelles : 1 (+1 en maladie de longue durée).

Étant donné qu'il n'y a actuellement qu'un contrôleur pour Bruxelles (= 1 contrôleur pour 1,1 millions d'habitants), un contrôleur extra doit être désigné de manière urgente.

Étant donné qu'il y a actuellement 3 contrôleurs pour le Hainaut (= 3 contrôleurs pour 1,3 millions d'habitants), 1 contrôleur du Hainaut doit être déplacé vers Bruxelles. Ainsi, une fréquence de contrôle équilibrée peut être mise en place pour les provinces wallonnes et Bruxelles.

- Pour raison de confiance : au vu des faits passés, la hiérarchie a perdu confiance en Michel STALON et souhaite reconstruire cette confiance, entre autres par un suivi plus systématique et plus rapproché, via des entretiens de fonctionnement mensuels. Pour regagner la confiance de sa hiérarchie et de l'équipe au sens large, nous pensons donc que Michel STALON a tout intérêt à s'en rapprocher et à montrer de quoi il est capable, ici à Bruxelles.

- Ce changement de résidence administrative a été notifié lors de l'entretien de fonctionnement et sera officialisé par un arrêté du Président notifiant que pour raisons de service, la résidence administrative de Michel STALON n'est plus à son

domicile, mais à l'administration centrale. La législation ne prévoit pas qu'un entretien de fonction soit réalisé en de telles circonstances, étant donné que le contenu de sa fonction reste identique. Sa hiérarchie ne met par ailleurs nullement en doute ses compétences en tant que contrôleur, mais souhaite simplement modifier l'une des conditions de travail, à savoir le lieu d'affectation. Dans un tel cas, il n'est nul part prévu dans la législation qu'une décision administrative motivée autre que l'arrêté du Président relatif au changement de résidence doit être transmise à l'intéressé.

Nous vous informons également que nous avons rencontré la conseillère en prévention psycho-sociale, Anne-Noëlle DEROUBAIX, afin de discuter de cette situation spécifique. Nous lui avons demandé de prendre contact avec le service social afin de voir si une aide pouvait être apportée à Michel STALON sur le plan psycho-social, et éventuellement sur le plan des problèmes de mobilité que Michel STALON a soulevé (liés à sa situation familiale).

Nous espérons ainsi qu'avec tous ces éléments, la situation pourra se régulariser rapidement, et ce dans l'intérêt de toutes les parties concernées";

Considérant que le requérant demande l'annulation de "la décision connexe, de date et d'auteur inconnus, par laquelle il est affecté à l'Administration centrale";

Considérant que dans sa note d'observations, la partie adverse explique qu'il n'existe pas de "seconde" décision "connexe" dès lors que l'arrêté du président du comité de direction du 4 juillet 2014 prévoit, expressément, que le requérant "exercera la fonction au sein de l'Administration Centrale à Bruxelles"; qu'elle en déduit qu'elle ne devait dès lors pas prendre une autre décision pour affecter provisoirement le requérant à l'administration centrale;

Considérant qu'ainsi que l'observe la partie adverse, le second objet du recours n'a pas lieu d'être dès lors que le déplacement du requérant à l'administration centrale découle du premier objet du recours; qu'en conséquence, le recours est irrecevable en son second objet;

Considérant que dans sa note d'observations, la partie adverse fait également valoir que l'arrêté du président du comité de direction du 4 juillet 2014 est une mesure d'organisation du service, simple mesure d'ordre intérieur non susceptible de recours; qu'elle soutient que l'acte attaqué a été pris d'une part, pour des raisons de service vu l'absence prolongée pour cause de maladie d'un contrôleur à Bruxelles et d'autre part, afin d'améliorer, dans l'intérêt du service, la relation du requérant avec sa hiérarchie; qu'elle estime que le déplacement du requérant est certes justifié par des problèmes comportementaux qu'il a eus avec un collègue et son chef fonctionnel mais qu'il y va également de l'intérêt du service; qu'elle en conclut que le recours n'est pas recevable;

Considérant que de simples mesures d'ordre intérieur prises par l'autorité en vue d'organiser son bon fonctionnement ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation, étant en principe sans incidence sur la situation juridique de l'agent concerné; qu'il peut cependant en aller autrement en raison de la teneur de l'acte et des circonstances qui ont entouré ou engendré la décision critiquée; qu'ainsi, une telle mesure peut être susceptible de faire l'objet d'un recours au Conseil d'État lorsqu'elle constitue une sanction déguisée, mais aussi lorsqu'elle a des répercussions défavorables sur la manière d'exercer les fonctions de l'intéressé ou bouleverse de manière importante son cadre de travail et qu'elle a été prise en raison du comportement du requérant, que ce comportement puisse ou non être qualifié de fautif; que ces conditions sont cumulatives;

Considérant qu'en l'espèce, l'acte attaqué se fonde sur des circonstances liées à l'organisation du service mais également liées au comportement du requérant, celui-ci ayant des difficultés relationnelles avec d'une part, son chef fonctionnel et d'autre part, un autre collègue; que par ailleurs, la mesure attaquée modifie sérieusement son cadre de travail et l'organisation de celui-ci; que dans ces conditions, le recours est jugé, à ce stade de la procédure, comme recevable;

Considérant qu'au regard de l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision;

Considérant que le requérant souligne, dans son exposé du deuxième moyen, l'important préjudice que subit sa famille en raison de l'acte attaqué; que selon lui, il en découle un important préjudice moral qui nuit gravement à sa santé et l'a plongé dans une sévère dépression; qu'il estime qu'il lui est nécessaire de pouvoir retrouver la souplesse d'organisation que la fixation de sa résidence administrative à son lieu de vie lui permettait; qu'il qualifie l'acte attaqué de sanction disciplinaire déguisée qui jette l'opprobre sur lui; qu'il est d'avis que seul un arrêt suspendant les effets de l'acte attaqué est de nature à éviter que cette situation préjudiciable ne perdure; que dans son deuxième moyen, il explique que son beau-fils souffre d'un grave handicap qui nécessite un accueil dans une institution spécialisée et un transport accompagné de celui-ci, au quotidien, pour se rendre dans cette institution et en revenir; qu'il ajoute qu'il vit à la campagne, en un endroit où les transports en commun sont rares et que sa compagne n'a pas le permis de conduire; qu'il indique qu'il est ainsi nécessaire pour sa famille qu'il bénéficie de la souplesse d'organisation du service qui était permise par une affectation en service extérieur dans une résidence administrative située dans le Hainaut; que selon lui, son affectation aux services

centraux avec la fixation de sa résidence administrative à Bruxelles, implique un véritable bouleversement dans la vie de toute sa famille, ce qui lui cause un préjudice moral considérable;

Considérant que l'urgence, qui est à la base du référé ordinaire, suppose qu'il y ait une crainte sérieuse d'une atteinte que subirait le requérant à ses intérêts s'il devait attendre l'issue de la procédure en annulation, et ce de manière suffisamment grave et immédiate, au point que cette atteinte devienne irréversible;

Considérant qu'il ressort des pièces jointes à la requête que le requérant était en incapacité de travail depuis le 6 mai jusqu'au 6 juin 2014, puis du 23 juin au 18 juillet 2014 en raison d'une sévère dépression; que cet état de santé est donc antérieur à l'acte attaqué et même antérieur à l'entretien du 18 juin 2014; que le requérant ne fournit guère d'explication sur sa situation familiale globale, pas plus qu'il n'établit la nécessité de conduire quotidiennement son beau-fils vers une institution spécialisée éloignée du domicile; que les seuls documents annexés à la requête ne démontrent pas à eux seuls que l'intervention du requérant serait indispensable ni même nécessaire; qu'un préjudice moral est, sauf circonstances particulières, réparé par un arrêt d'annulation; que la condition de l'urgence n'est ainsi pas démontrée concrètement,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre des référés, le treize novembre deux mille quatorze par :

Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

P. VANDERNACHT.