

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 233.502 du 19 janvier 2016

A. 213.302/VIII-9369

En cause : **STALON** Michel,
ayant élu domicile chez
M^e Monique DETRY, avocat,
rue de Praetere, 25/1
1050 Bruxelles,

contre :

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

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête 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 et 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 l'arrêt n° 229.145 du 13 novembre 2014 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport d'Erik BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 11 décembre 2015 fixant l'affaire à l'audience publique du 15 janvier 2016;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Monique DETRY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Maxime CHOMÉ, loco M^{es} Pierre LEGROS et Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Erik BOSQUET, 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 ont été exposés dans l'arrêt n° 229.145 du 13 novembre 2014 qui a rejeté la requête en suspension, l'urgence n'étant pas établie; que depuis cet arrêt, le président du comité de direction du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement a décidé, par un arrêté du 10 mars 2015, de rétablir la résidence administrative du requérant à son domicile à partir du 1^{er} mars 2015; que par un courriel du 26 mars 2015, le requérant a été informé par la partie adverse que nonobstant le rétablissement de sa résidence administrative au lieu de son domicile privé, il demeure temporairement affecté à Bruxelles "afin de rétablir la confiance avec (sa) hiérarchie, et aussi avec (ses) collègues"; que dans son mémoire en réplique, le requérant indique qu'un blâme lui a été infligé (sans précision quant à la date de cette décision ni quant aux griefs retenus et aux motifs);

Considérant que la partie adverse soutient en substance dans ses écrits de procédure que la deuxième décision n'existe pas et que le changement d'affectation découle du préambule du premier acte attaqué;

Considérant que dans son mémoire en réplique, le requérant expose que la décision de changer son affectation a été prise avant le 18 juin 2014, date à laquelle son supérieur hiérarchique l'en a informé; qu'il fait en outre observer que malgré le rétablissement de sa résidence administrative au lieu de son domicile privé (depuis le 1^{er} mars 2015), la partie adverse a maintenu temporairement son

affectation à Bruxelles, ce qui signifie que selon la pratique suivie par la partie adverse elle-même, un changement de résidence administrative n'implique pas nécessairement un changement d'affectation;

Considérant que la résidence administrative et l'affectation sont deux notions distinctes; que s'il est d'usage que la résidence administrative soit fixée au lieu de l'affectation de l'agent, il arrive cependant (en particulier dans les cas de détachement) que ces lieux ne coïncident pas; qu'en l'espèce, le dossier administratif fait apparaître que les décisions de la partie adverse fixant la résidence administrative du requérant sont distinctes de la décision fixant son affectation; que le requérant a été nommé (et forcément affecté quelque part) depuis le 19 septembre 2008 par une décision prise le 28 mai 2009 mais que sa résidence administrative n'a été fixée au lieu de son domicile privé que par une décision du 23 avril 2012; que le premier acte attaqué datant du 4 juillet 2014 ne vise en son dispositif que le changement de résidence administrative et que ce n'est que dans son préambule qu'est visé le changement d'affectation dont le requérant soutient, à juste titre, qu'il remonte au 18 juin 2014; que la partie adverse elle-même dissocie la résidence administrative du requérant de son affectation puisque, nonobstant le rétablissement de sa résidence administrative à son domicile privé depuis le 1^{er} mars 2015, il demeure temporairement, pour une durée indéterminée, affecté à Bruxelles; que l'exception n'est ainsi pas fondée;

Considérant que la partie adverse soutient encore que l'acte attaqué indique clairement que c'est pour des raisons de service que le requérant exercera sa fonction à l'administration centrale; qu'elle ajoute qu'il ne ressort pas de l'acte attaqué qu'il aurait été pris en raison du comportement du requérant ou en raison d'une incompatibilité d'humeur existant entre lui et son collègue David KONIECZNY; qu'elle précise encore qu'il résulte du courrier qu'elle a adressé le 16 juillet 2014 au représentant syndical du requérant que l'intérêt du service requerrait le changement d'affectation de ce dernier dans l'urgence et temporairement étant donné l'absence pour maladie de longue durée d'un contrôleur affecté dans la Région de Bruxelles-Capitale; qu'elle en déduit que l'acte attaqué ne constitue qu'une simple mesure d'ordre intérieur non susceptible de recours devant le Conseil d'État dès lors qu'il poursuivait comme but principal l'amélioration, dans l'intérêt du service, de la relation entre le requérant et sa hiérarchie; que dans son dernier mémoire, elle insiste sur le caractère temporaire des mesures attaquées, le changement de résidence administrative ayant déjà pris fin; qu'elle estime que même si le requérant a eu des tensions avec certains membres de son service, cela n'a pas eu pour effet de changer la nature de la mesure attaquée, une autorité devant toujours veiller au bon fonctionnement de l'administration;

Considérant qu'un changement d'affectation comme un changement de résidence administrative constituent par nature des mesures d'organisation interne ou des mesures d'ordre intérieur qui ne sont en principe pas susceptibles de recours devant le Conseil d'État; qu'il peut cependant en aller autrement lorsque de telles mesures constituent des sanctions disciplinaires déguisées ou lorsqu'elles ont des répercussions défavorables sur la manière d'exercer les fonctions des intéressés ou bouleversent de manière importante leur cadre de travail et qu'elles ont été prises en raison de leur comportement; que ces conditions sont cumulatives;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier administratif que l'acte attaqué se fonde sur des circonstances liées à l'organisation du service mais également liées au comportement du requérant, celui-ci ayant eu des difficultés relationnelles avec son chef fonctionnel et avec un autre collègue; que les dernières informations communiquées au Conseil d'État démontrent que le changement d'affectation a été maintenu afin qu'une certaine confiance puisse peu à peu être rétablie entre le requérant et sa hiérarchie; que, quant à la question de savoir si le changement d'affectation a des répercussions défavorables sur la manière d'exercer les fonctions du requérant ou bouleversent de manière importante son cadre de travail, il convient de tenir compte du fait que le changement d'affectation implique pour le requérant une augmentation significative de ses déplacements journaliers vers son lieu de travail ainsi qu'une perte de l'autonomie dont il jouissait et des contacts qu'il avait tissés dans le cadre de l'exécution de ses missions de contrôle dans son ancienne circonscription régionale; que l'exception d'irrecevabilité ne peut ainsi être accueillie;

Considérant que dans son mémoire en réplique, la partie requérante expose que par une décision du 10 mars 2015, la partie adverse a rétabli sa résidence administrative au lieu de son domicile privé; qu'elle soutient que cette décision ne produit pas d'effet rétroactif et qu'elle dispose encore d'un intérêt moral au recours;

Considérant qu'il résulte d'une décision du président du comité de direction du 10 mars 2015 que la résidence administrative du requérant est à nouveau fixée au lieu de son domicile privé, depuis le 1^{er} mars 2015; que le premier acte attaqué a donc cessé de produire ses effets; que comme il a été jugé ci-avant, cette décision doit être distinguée du changement d'affectation (deuxième acte attaqué) qui, lui, continue à produire ses effets; que le requérant n'explique pas concrètement en quoi le changement de résidence administrative attaqué aurait causé un préjudice moral distinct du préjudice causé par le changement d'affectation; que dans ces circonstances, le requérant a perdu tout intérêt au recours en tant qu'il porte sur le premier acte attaqué; que le présent recours n'est en conséquence recevable qu'en ce qu'il concerne le changement d'affectation;

Considérant d'office qu'il y a lieu de s'interroger sur l'autorité qui a, en l'espèce, décidé de ce changement d'affectation; qu'il ressort des pièces du dossier administratif que lors de l'entretien de fonctionnement du requérant du 18 juin 2014, dans le cadre de son cycle d'évaluation, son chef fonctionnel lui a indiqué que pour "des raisons de service, Michel sera affecté à Bruxelles à partir du 15 août 2014"; que par une décision du 4 juillet 2014, le président du comité de direction du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement a modifié la résidence administrative du requérant qui était, depuis le 1^{er} janvier 2012, fixée à son domicile privé; que dans le préambule de cette décision, il apparaît que "pour raison de service, l'intéressé exercera la fonction au sein de l'Administration centrale de Bruxelles";

Considérant que les parties ont été interrogées par le conseiller-rapporteur par un courriel du 6 janvier 2015 sur la question de savoir qui était en l'espèce l'autorité qui a décidé de ce changement d'affectation et quelle était sa compétence pour prendre pareille décision;

Considérant que par un courriel du 11 janvier 2016, la partie adverse a fait valoir que, lors de sa nomination en 2009, le requérant a exercé ses fonctions au sein de l'administration centrale à Bruxelles et que par un arrêté du 23 avril 2012, le président du comité de direction a fixé sa résidence administrative à son domicile privé en tenant compte de la "fonction exercée par l'intéressé"; qu'elle poursuit en soulignant que lors de l'entretien de fonctionnement du 18 juin 2014, il a été annoncé au requérant qu'il ferait l'objet d'une affectation à Bruxelles et que cette décision a été concrétisée par le président du comité de direction, le 4 juillet 2014, en manière telle que l'article 49, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat a été respecté; qu'elle expose que l'arrêté du 4 juillet 2014 a abrogé celui du 23 avril 2012 et a donc réinstauré la situation qui prévalait au jour de la nomination du requérant;

Considérant que la partie adverse prétend que le changement d'affectation du requérant découle de la décision du président du comité de direction du 4 juillet 2014; que toutefois, si cette décision modifie, dans son dispositif, sa résidence administrative, elle ne comprend cependant pas une disposition qui lui impose un changement d'affectation; qu'une simple mention dans un préambule annonçant ce changement d'affectation ne peut suffire à concrétiser une véritable décision prise en ce sens; que comme il a déjà été jugé ci-avant, un changement de résidence administrative est une décision distincte d'un changement d'affectation; que l'article 49 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 précité dispose comme il suit :

" Art. 49. § 1^{er}. Le Président du Comité de direction ou son délégué affecte les agents de l'État aux différents services situés dans la même résidence administrative, selon les besoins des services.

Par même résidence administrative, on entend les services qui sont situés dans la même commune.

Par dérogation à l'alinéa 2, les services installés dans les diverses agglomérations visées à l'article 8bis de l'arrêté royal du 26 mars 1965 portant réglementation générale des indemnités, allocations et primes quelconques accordées au personnel des services publics fédéraux sont considérés comme situés dans la même résidence administrative.

Lorsque des services centraux et des services extérieurs sont situés dans la même résidence administrative, le changement d'affectation de l'un vers l'autre ne se fait que moyennant l'accord de l'agent sauf nécessité impérieuse dûment motivée.

§ 2. L'agent de l'État en activité de service peut à sa demande être muté vers un service situé dans une autre résidence administrative, pour autant qu'il réponde aux exigences de la fonction à pourvoir.

L'agent adresse sa demande de mutation au président du Comité de direction ou à son délégué, selon les modalités fixées par ces derniers.

La demande de mutation est valable trois ans. Passé ce délai et à défaut de renouvellement de la demande, elle perd tout effet.

Si plusieurs candidats à la mutation vers la même résidence administrative répondent de manière équivalente aux exigences de la fonction à pourvoir, priorité est donnée :

1° au candidat le plus ancien dans la classe ou dans le grade;

2° à égalité d'ancienneté de classe ou de grade, au candidat dont l'ancienneté de service est la plus grande;

3° à égalité d'ancienneté de service, au candidat le plus âgé.

§ 3. L'agent de l'État en activité de service peut à sa demande être affecté à un autre service dans la même résidence administrative.

La demande est introduite selon les modalités fixées au § 2, alinéas 2 et 3.

L'agent de l'État n'obtient satisfaction que conformément au § 1^{er};

qu'il ressort de cette disposition qu'il revient au président du comité de direction ou à son délégué de décider de l'affectation des agents vers les différents services et de se prononcer sur les demandes de mutation; qu'en l'espèce, le président du comité de direction n'a pas pris une décision opérant un changement d'affectation du requérant; que la seule décision qui a été adoptée, en l'espèce, en lien avec ce changement d'affectation est celle du chef fonctionnel du requérant à l'occasion de son entretien de fonctionnement; que rien ne permet de dire que ce chef fonctionnel bénéficiait d'une délégation du président du comité de direction pour décider de ce changement

d'affectation; qu'en conséquence le changement d'affectation du requérant doit être jugé illégal car décidé par une autorité incompétente; que le moyen d'ordre public est fondé;

Considérant que par un courrier du 18 décembre 2015, le conseil du requérant a envoyé au Conseil d'État une note de liquidation des dépens sollicitant une indemnité de procédure minimale de cent quarante euros;

Considérant qu'il y a lieu de faire droit à cette demande,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision prise le 18 juin 2014 par laquelle Michel STALON est affecté à l'administration centrale de Bruxelles par son chef fonctionnel Mehdi AYOUB.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 140 euros est octroyée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le dix-neuf janvier deux mille seize par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Luc CAMBIER,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Fl. VAN HOVE.

J. VANHAEVERBEEK.