CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e^ CHAMBRE

A R R Ê T

n^o^ 239.808 du 8 novembre 2017

A. 222.544/VIII-10.543

En cause : **DROPSY** André-Marie,
ayant élu domicile chez
M^es^ Dominique REMY, Olivier BARTHELEMY,
Barbara ROUARD et Marie-Eve MATERNE, avocats,
rue Barré 32
5500 Dinant,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Finances.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 30 juin 2017, André-Marie DROPSY demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "l'arrêté pris par le Président du Comité de Direction en date du 03 mai 2017 de déplacer le requérant par mesure d'ordre dans l'intérêt du service aux Services patrimoniaux de Bruxelles et de fixer la résidence administrative du requérant à Bruxelles pour la durée du déplacement par mesure d'ordre dans l'intérêt du service, arrêté porté à la connaissance du requérant par *email* du 03 mai 2017" et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

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

M^me^ Claudine MERTES, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 27 septembre 2017, les parties ont été convoquées à l'audience du 7 novembre 2017.

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

M^e^ Olivier BARTHELEMY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. Pierre BAILLY, conseiller, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^me^ Claudine MERTES, premier auditeur, a été entendue 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. Le requérant est conseiller à l'administration générale de la Documentation patrimoniale. Jusqu'à l'adoption de l'acte attaqué, il exerçait ses fonctions au sein du bureau des services patrimoniaux de Charleroi, où il dirigeait les services patrimoniaux pour les provinces de Namur et du Hainaut.

2. Le 6 octobre 2016 le Premier substitut du Procureur du Roi de Namur adresse le courrier suivant au Ministre des Finances :

" [...]

> Je suis actuellement en charge d'un dossier répressif ouvert à charge de deux fonctionnaires du SPF Finances, Madame Sabrina BELMEKKI et Monsieur André-Marie DROPSY. Ces deux personnes sont actuellement affectées aux Services patrimoniaux de Charleroi-Namur. Madame BELMEKKI est plus précisément en charge de la gestion et de la vente des véhicules remis au bureau des Services Patrimoniaux sur décision judiciaire. Monsieur DROPSY est son chef de service.
>
> Suite à plusieurs incidents relatés par différents dépanneurs de l'arrondissement de Namur de même que par la fourrière de la Ville de Namur, il est apparu que l'enlèvement et la vente des véhicules saisis ou confisqués se passait de façon assez nébuleuse.
>
> L'intervention de Madame BELMEKKI, couverte par M. DROPSY, soulève de nombreuses questions quant au respect des procédures de vente : absence de mise en concurrence des professionnels se portant acquéreurs des biens mis en vente, identité inconnue de certains candidats acheteurs, absence de bon d'enlèvement, évaluation hasardeuse du prix de vente, absence de dossier de vente au sein de

l'administration, manque de rigueur quant à la désignation des véhicules remis par les autorités judiciaires.

D'une vérification opérée au niveau des immatriculations, il est par ailleurs apparu que tant Monsieur DROPSY que Madame BELMEKKI circulent actuellement à titre personnel avec des véhicules qui ont fait précédemment l'objet de saisies judicaires.

Le dossier a été confié à Monsieur le Juge d'instruction OLIVIER de Namur afin de poursuivre les investigations. À ce stade, la présomption d'innocence prévaut évidemment mais il est manifeste qu'un climat de méfiance s'est installé parmi les dépanneurs et les fourrières communales.

[…]"

3. Par une lettre du 10 novembre 2016, remise en mains propres au requérant, le directeur du service d'encadrement P&O l'informe de l'intention de l'administration, à la suite de ce courrier, de le suspendre de ses fonctions dans l'intérêt du service, et lui interdit l'accès aux bâtiments. Il lui fait part de la possibilité d'exposer par écrit, pour le 30 novembre 2016 au plus tard, son point de vue ainsi que ses observations et de demander à être entendu oralement.

4. Par un courrier du 23 novembre 2016, le requérant critique point par point, documents à l'appui, les manquements énumérés dans le courrier susvisé du Parquet de Namur et manifeste le souhait d'être entendu.

5. Le 10 janvier 2017, il est entendu avec son conseil par Dominique JUNGERS, administratrice des services patrimoniaux à l'administration générale de la Documentation patrimoniale. Le procès-verbal de cette audition lui est adressé par un courrier recommandé du 26 janvier 2017.

6. Le 31 janvier 2017, le requérant transmet ses observations avec divers documents au service d'encadrement P&O. Son conseil en adresse copie à Dominique JUNGERS le 15 février 2017 en l'interpellant sur l'absence de réintégration du requérant dans ses fonctions.

Ce courrier est suivi d'un rappel le 22 février 2017.

7. Le 23 février 2017, Dominique JUNGERS informe le requérant qu'à la suite de l'examen des pièces du dossier et à son audition, "il a été décidé de ne pas [le] suspendre par mesure d'ordre dans l'intérêt du service". Elle précise toutefois que dans la mesure où il fait toujours l'objet d'une instruction judiciaire, "l'autorité administrative a l'intention de [le] déplacer par mesure d'ordre dans l'intérêt du service" vers les services centraux des services patrimoniaux, secrétariat de

l'Administrateur, à Bruxelles et l'invite à lui faire part de ses observations dans les dix jours.

8. Le requérant adresse ses observations le 28 février 2017 à Wouter DE RYCK, administrateur général de la Documentation patrimoniale, et demande à être entendu. À l'appui de ce courrier, il conteste une nouvelle fois les accusations qui le concernent et ajoute qu'il habite à quatorze kilomètres de la frontière française et que "les trajets pour rejoindre Bruxelles représentent une durée totale dans les transports en commun de plus ou moins cinq heures".

9. Le 1er mars 2017, le conseil du requérant conteste à son tour la nouvelle mesure envisagée et demande que son client soit entendu "par sa hiérarchie, en la personne de Monsieur l'Administrateur Wouter DE RYCK".

10. Le 20 mars 2017, le requérant est entendu avec son conseil par Wouter DE RYCK en présence de Dominique JUNGERS et de Marc VANDERWEYEN, conseiller au service d'encadrement P&O. Le procès-verbal de cette audition lui est adressé par un courrier recommandé du 23 mars 2017.

11. Par un courrier du 27 mars 2017, le requérant réitère ses critiques et rappelle les raisons pour lesquelles des déplacements quotidiens vers la capitale ne sont pas envisageables, en joignant une note détaillée reprenant le calcul des trajets à effectuer vers Bruxelles.

12. Par un arrêté du 3 mai 2017, le président du comité de direction déplace le requérant par mesure d'ordre dans l'intérêt du service aux services patrimoniaux de Bruxelles et fixe sa résidence administrative à Bruxelles pour la durée de ce déplacement.

Il s'agit de l'acte attaqué.

13. Par un courrier du 22 juin 2017, le service fédéral des Pensions informe le service d'encadrement P&O qu'il a reçu la demande de pension du requérant, formulée le 15 juin 2017, avec date de prise de cours le 1er mai 2018 et que les conditions en vue de l'octroi de la pension sont réunies à la date précitée.

IV. Recevabilité

Il convient de relever d'office que tout changement d'affectation constitue une mesure d'ordre intérieur qui touche à l'organisation du service et qui

relève de la bonne gestion des ressources humaines, et qu'il est de jurisprudence constante qu'une telle mesure n'est, en principe, pas susceptible d'être attaquée devant le Conseil d'État. Il n'en va autrement que si elle constitue une sanction disciplinaire déguisée, ou si elle est prise en raison du comportement de l'agent et qu'elle engendre des modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions ou porte atteinte à ses droits statutaires, ces deux conditions étant cumulatives. Pour qualifier la nature de l'acte, il y a lieu de tenir compte de ses conséquences sur le statut administratif et pécuniaire de l'agent.

En l'espèce, l'acte attaqué doit être considéré comme une mesure grave, prise en raison du comportement du requérant puisqu'il se fonde sur l'existence d'une enquête judiciaire ouverte à son égard par le Parquet de Namur, portée à la connaissance de la partie adverse par le courrier du 6 octobre 2016. En outre, l'acte attaqué modifie les conditions de travail du requérant dès lors que celui-ci est amené à devoir prester au sein d'un service situé à une distance significative de celui dont il l'écarte, ce qui accroît son temps de déplacement domicile-travail, celui-ci passant à presque cinq heures aller-retour, d'après les calculs du requérant non contestés par la partie adverse.

Le recours est dès lors recevable *ratione materi*.

V. Débats succincts

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

VI. Moyen unique

VI.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de bonne administration et de minutie, de la contradiction et de l'erreur dans les motifs, du détournement de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Dans une première branche, le requérant fait valoir que la motivation de l'acte attaqué s'apparente à une pure clause de style qui ne répond pas aux exigences minimales de la motivation formelle et souligne qu'il a toujours contesté les faits reprochés. Il estime que l'existence d'une enquête judiciaire n'entraîne pas, par elle-même, l'obligation d'adopter une mesure de déplacement aussi éloignée. Selon lui, il

incombait dès lors à la partie adverse de motiver plus amplement cette décision. Il ajoute qu'il a indiqué au cours de ses auditions que son bureau était divisé en quatre zones et que seule la zone de Namur posait problème, et qu'il avait averti la Justice des dysfonctionnements qui y étaient constatés, aucune difficulté n'étant jamais apparue dans les autres zones. Il estime qu'à la lecture de l'acte attaqué, il n'est pas en mesure de comprendre pour quels motifs son affectation à Gembloux serait problématique ou contraire à l'intérêt du service. Il précise qu'il a expressément sollicité une nouvelle affectation afin d'éviter un déplacement à Bruxelles et que l'acte attaqué ne répond nullement à cette demande. À l'appui d'une seconde branche, il expose qu'il a contesté les faits à tous les stades de la procédure mais que l'acte attaqué n'examine pas ses arguments, et constate que la partie adverse affirme, pour la première fois, que les besoins organisationnels ne requièrent pas son affectation à Gembloux mais sans étayer cette affirmation. Il indique que, lors de son audition en mars 2017, Wouter DE RYCK avait uniquement noté qu'au niveau des services patrimoniaux, la situation actuelle ne permettait de l'affecter qu'à Gembloux ou à Bruxelles mais que vu sa situation, il était exclu qu'il aille à Gembloux. Il conclut que les nécessités d'organisation vantées par la partie adverse ne sont donc pas pertinentes car si elles étaient réelles, elles auraient été invoquées dès le départ.

La partie adverse observe que la motivation repose sur les informations relatives au dossier répressif à charge du requérant qui ont été portées à la connaissance du ministre par le courrier du parquet du 6 octobre 2016, précité. Partant du constat que le requérant "fait actuellement l'objet d'une enquête judiciaire, instruite au Parquet de Namur, ouverte dans le cadre de faits de non-respect des procédures de vente de véhicules remis aux Domaines", elle estime avoir légitimement pu prendre la mesure d'ordre contestée afin de garantir au mieux le fonctionnement et l'image de ses services. Elle explique que, soucieuse du respect de la présomption d'innocence, elle s'est abstenue de se prononcer sur la culpabilité éventuelle du requérant et estime que la nature des faits reprochés et la mise à l'instruction du dossier justifient la position selon laquelle "il n'est pas approprié en l'état, vu le dossier judiciaire ouvert à charge de M. DROPSY, de l'affecter au Finshop de Gembloux compte tenu des matières qui y sont traitées", le dossier judiciaire "faisant état de reproches dans la gestion par l'intéressé des matières justement traitées au Finshop de Gembloux". Elle estime qu'en affirmant qu'il n'est pas en mesure de comprendre pour quels motifs son affectation au Finshop de Gembloux serait problématique ou contraire à l'intérêt du service, le requérant "nie en réalité l'existence même de l'instruction en cours qui vise à clarifier les faits graves qui lui sont reprochés".

VI.2. Appréciation quant aux deux branches réunies

La loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, cette motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles.

En l'espèce, il ressort de la motivation de l'acte attaqué ainsi que du dossier administratif que la mesure de déplacement se fonde sur la circonstance qu'une enquête judiciaire pour des faits de non-respect des procédures de vente de véhicules remis aux Domaines, qui auraient été commis notamment par le requérant, est en cours. Il apparaît également que la partie adverse ne s'est pas prononcée sur le caractère avéré ou non de ces faits mais uniquement sur l'existence d'une enquête judiciaire et sur l'impact que cette dernière pourrait avoir notamment sur le bon fonctionnement de ses services et sur l'image de l'administration. Le Finshop de Gembloux est un des quatre centres du SPF Finances de vente des biens meubles, dont notamment de voitures. Ce centre gère donc les mêmes matières que celles traitées par le requérant. Vu les faits sur lesquels porte l'enquête judiciaire, à savoir le non-respect des procédures de vente de véhicules remis aux Domaines, la motivation de l'acte attaqué selon laquelle "il n'est pas approprié en l'état, vu le dossier judiciaire ouvert à charge de M. DROPSY, de l'affecter au Finshop de Gembloux compte tenu des matières qui y sont traitées" est suffisante et adéquate.

S'agissant de la demande d'affectation dans un autre service sollicitée par le requérant, il ressort du procès-verbal de l'audition du 20 mars 2017 les éléments suivants :

" […]

> Monsieur DE RYCK note qu'au niveau des Services patrimoniaux, la situation actuelle ne laisse la possibilité d'affecter Monsieur DROPSY qu'à Gembloux ou Bruxelles. Or, vu la situation de Monsieur DROPSY, il est exclu qu'il aille à Gembloux et de ce fait, il ne reste que Bruxelles.
>
> Monsieur DROPSY attire alors l'attention sur son état de santé et sur le fait qu'il habite à 2H30 de Bruxelles. Il signale avoir été victime d'un infarctus et que suite à cela il a une médication assez lourde ayant subi la pose de deux stents. De plus, un déplacement quotidien de 5h00 par jour dans le meilleur des cas lui est physiquement impossible et il ne voit pas comment il tiendrait le coup.

La question est alors soulevée de savoir si une affectation vers une nouvelle «administration» plus proche de son domicile n'est pas possible. Monsieur DE RYCK déclare que pour cela il faut que des postes soient ouverts et qu'il faut répondre à certaines conditions. [...]"

Le 27 mars 2017, le requérant ajoute les observations suivantes au procès-verbal :

" […]

Pour moi qui habite Rosée (à quelques kilomètres de la frontière française) ces déplacements quotidien vers la Capitale sont inenvisageables et ce pour deux raisons :

- Des trajets de plus de deux heures à l'aller ainsi qu'au retour; je m'y suis plié pendant quatre ans lors de mes débuts à l'administration […]
- Une santé précaire […].

J'ai donc évoqué la possibilité d'un retour à la Sécurité juridique (Charleroi, Namur). Vous m'avez répondu qu'en l'état, c'était inenvisageable et qu'aucune place de mobilité interne n'était à pourvoir. Renseignements pris, il existe plusieurs bureaux où les fonctions sont assurées par des intérimaires […]".

Dans ce courrier, le requérant cite l'exemple de collègues ayant pu obtenir un changement d'affectation et ajoute : "de plus, je viens de ce département où j'ai enseigné toutes les matières fiscales et civiles au Centre de Formation à Charleroi; j'ai occupé les fonctions de Receveur à Gembloux et Charleroi 6".

Il ressort de la lecture de l'acte attaqué qu'il ne contient pas la moindre explication permettant au requérant de comprendre les raisons pour lesquelles il n'a pas pu être déplacé dans un service de l'administration Sécurité juridique de l'administration générale de la Documentation patrimoniale. Si l'acte attaqué fait certes référence à la "proposition du 19 avril 2017 de Wouter De RYCK, Administrateur général de la Documentation patrimoniale", il y a lieu de constater que celle-ci n'a pas été communiquée au requérant au plus tard en même temps que l'acte attaqué de sorte qu'elle ne peut constituer une motivation par référence légalement régulière. En outre, et en tout état de cause, il ressort du dossier administratif que cette proposition se limite à confirmer "ce qu'Arnaud écrit", c'est-à-dire : "[…] la décision est simple; nous conservons la proposition d'origine. M. DROPSY est prié de prendre son service à BXL. Il n'y a plus d'autres résidences en services extérieurs en Wallonie, à part BXL, et cela ne correspond pas aux besoins organisationnels de l'administration des services patrimoniaux". Ladite proposition se borne ainsi à indiquer, de manière non étayée, que la demande du requérant d'être déplacé dans un autre service relevant de l'administration de la Sécurité juridique ne correspond pas aux besoins organisationnels de l'administration des services patrimoniaux. La lecture de l'acte attaqué ne permet pas au requérant de comprendre les raisons qui ont mené l'autorité à le déplacer à Bruxelles, ni de vérifier l'exactitude, l'admissibilité et la pertinence des motifs ainsi

exposés, de sorte que la motivation de l'acte attaqué n'est ni adéquate ni suffisante en ce qui concerne le choix de déplacer le requérant vers Bruxelles.

Le moyen est fondé. Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

L'arrêté du président du comité de direction du 3 mai 2017 de déplacer André-Marie DROPSY par mesure d'ordre dans l'intérêt du service aux services patrimoniaux de Bruxelles et de fixer la résidence administrative de celui-ci à Bruxelles pour la durée du déplacement par mesure d'ordre dans l'intérêt du service est annulé.

Article 2.

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

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIIIe chambre, le huit novembre deux mille dix-sept, par :

Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État, président f.f.,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Florence VAN HOVE.	Frédéric GOSSELIN.