

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 105.042 du 22 mars 2002

A.111.171/VIII-2658

En cause : **DEWEZ** Christian,
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Anne FALYS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée par
son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Philippe LEVERT, avocat,
avenue Louise 149/1
1050 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 5 octobre 2001 par Christian DEWEZ qui tend à la suspension de l'exécution de "la décision du Secrétaire général du ministère de la Région wallonne de charger Monsieur Jean-Marie HUYBRECK, inspecteur général, de superviser le travail effectué au sein de la Direction provinciale du Luxembourg de l'Office wallon du Développement rural, cette décision impliquant que Monsieur HUYBRECK est habilité à exercer l'autorité hiérarchique et fonctionnelle sur le personnel de ladite direction, les dossiers instruits par la Direction provinciale précitée devant, dès lors, dorénavant, être revêtus de sa signature";

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

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M. PAQUET, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 10 janvier 2002 fixant l'affaire à l'audience du 8 février 2002;

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

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaisant pour la partie requérante et Me JASPAR, loco Me LEVERT, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. PAQUET, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à la demande de suspension se présentent comme suit :

1. Le requérant est directeur, de rang 13, de la direction provinciale du Luxembourg de l'Office wallon de développement rural, sa résidence administrative étant fixée à Libramont. Cette direction provinciale dépend de la direction générale de l'agriculture du ministère de la Région wallonne.

2. Le 14 novembre 2000, le secrétaire général du ministère prie l'inspecteur général HUYBRECK de lui faire rapport sur la situation à la direction provinciale sise à Libramont en raison des doléances émises par un attaché, Patrick VAN DER SMISSEN.

3. Le 20 décembre 2000, Jean-Marie HUYBRECK fait rapport au secrétaire général. Il signale notamment ce qui suit :

" Les tensions actuelles trouvent leurs racines profondes dans la personnalité des protagonistes. Monsieur VAN DER SMISSEN est un perpétuel insatisfait, "geignard" de nature. Les contraintes fixées par son Directeur constituant, à ses yeux, un corset trop étroit. Il ne supporte que peu ou prou la contrariété qu'il considère comme une volonté de l'empêcher de faire son travail. Monsieur DEWEZ

est une personne changeante, peu encline au dialogue et aux concessions. La rencontre de ces personnalités ne pouvait que provoquer des étincelles, l'une et l'autre voulant s'affirmer sans rien concéder !".

4. Le 13 février 2001, Jean-Marie HUYBRECK s'adresse en ces termes au secrétaire général :

" En confirmation de votre constatation selon laquelle aucune amélioration ne semble intervenir, je vous adresse ci-joint une copie de la lettre de M. van der Smissen et ses annexes.

Par ailleurs, suite à un autre litige concernant notamment la même direction, j'ai fait procéder à des auditions desquelles il apparaît que le problème est plus large que la relation entre le directeur et un attaché. A certains égards, je pense même que l'esprit des lois sur le remembrement n'est pas respecté vu les relations conflictuelles entre certaines personnes. En ce qui concerne ce cas particulier des relations entre certaines directions provinciales et les comités de remembrement, je m'emploie à mettre en place des règles de fonctionnement.

Toutefois au vu de la situation générale au sein de la direction provinciale du Luxembourg, je propose qu'une action plus large soit menée sous votre autorité explicite afin de rétablir les droits et devoirs de chacun. Une audition individuelle du directeur et des agents des niveaux 1 et 2+, au moins, me semble un préalable à un examen concret des divers conflits".

Rendant compte de l'audition de sept agents, dont une majorité de niveaux 1 et 2+, Jean-Marie HUYBRECK écrit ce qui suit :

" Ces personnes ont précisé leurs griefs à l'égard de leur direction :

1. un manque de confiance et une suspicion permanente marquent les échanges, ces personnes se sentent mises à l'écart et déchargées de leur travail dès qu'une divergence naît avec le directeur;
2. un manque d'organisation stable du travail avec manque de définition de priorités et absence de toute délégation;
3. Suite à la suppression de la mission d'auteur de projet, refus de tout conseil aux communes et suspicion dès le moindre contact entre un agent et un service technique communal, d'où le cas Cogniaux;
4. interprétation personnelle restrictive de la loi et contestation du rôle des Comités de remembrement, divergence avec les services techniques centraux;
5. refus de toute relation directe et personnelle avec les agents, sélection des participants aux réunions de service sans invitation des responsables concernés;
6. complexe de la persécution exprimé par le directeur.

En conclusion de l'entretien, les agents se disent démotivés suite à un harcèlement et n'avoir pour recours que la fuite dans la "maladie".

Par contre, le directeur répond aux griefs qui lui sont faits par des notes écrites circonstanciées toujours en faisant valoir le respect des réglementations et l'intérêt du service.

Afin d'attirer son attention quant aux problèmes dans sa direction, je lui ai adressé la demande d'un rapport d'organisation en vue de pouvoir objectiver la situation afin de vous présenter un état plus concret et à terme lui faire prendre conscience de l'ambiance et de la nécessité de remédier à cette situation";

Par un courrier du 19 juin 2001, le chef de cabinet du ministre de l'Agriculture et de la Ruralité fait savoir que celui-ci est très régulièrement interpellé au sujet de l'ambiance de travail au sein de la division provinciale du Luxembourg de l'OWDR et charge le secrétaire général de diligenter une enquête administrative.

En conséquence, le secrétaire général décide de faire procéder à l'audition des agents concernés. C'est ainsi qu'une de ses attachés, Laetitia GIGOT, entend le requérant et Patrick VAN DER SMISSEN le 27 juin 2001.

Le 3 juillet 2001, le requérant transmet à Laetitia GIGOT l'ensemble des documents relatifs aux problèmes posés par les agents VAN DER SMISSEN, MEIERS, DUBOURG et GODEAUX.

Après avoir reçu ces documents, celle-ci s'entretient successivement avec chaque agent de niveau 1 de la direction provinciale.

Le 8 août 2001, le secrétaire général s'adresse à Jean-marie HUYBRECK en ces termes :

" Lors d'une communication téléphonique avec Monsieur A. ANTOLÉ, Inspecteur général, en date du 18 juillet 2001, vous avez proposé de mettre "sous tutelle" la Direction provinciale mentionnée sous rubrique en vue de remédier à la situation existant au sein de celle-ci.

De manière à assurer la continuité du service, je vous charge de superviser le travail effectué au sein de la Direction précitée, ce qui vous habilite à exercer l'autorité hiérarchique et fonctionnelle sur le personnel de cette Direction.

Les dossiers instruits par ladite Direction seront dès lors revêtus dorénavant de votre signature.

Vous trouverez, ci-joint, une copie de la note adressée ce jour à monsieur Christian DEWEZ, Directeur, en vue d'en informer le personnel de la Direction concernée".

Le même jour, le secrétaire général s'adresse au requérant en le priant de diffuser la note suivante :

" De manière à remédier à la situation existant au sein de la Direction provinciale du Luxembourg, j'ai chargé Monsieur Jean-Marie HUYBRECK, Inspecteur général, de superviser le travail effectué au sein de celle-ci.

Cette décision implique que Monsieur HUYBRECK est habilité à exercer l'autorité hiérarchique et fonctionnelle sur le personnel de ladite Direction.

Les dossiers instruits par la Direction provinciale précitée seront dès lors revêtus dorénavant de sa signature".

Il s'agit de l'acte contesté.

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité de la demande de suspension; qu'elle fait valoir que l'acte contesté est une mesure d'ordre intérieur qui ne produit aucun effet en dehors de l'administration et, à l'égard des services et des agents, ne modifie pas l'ordonnancement juridique; qu'elle en conclut qu'il s'agit d'un acte qui n'est pas susceptible de recours;

Considérant que certaines mesures d'ordre intérieur peuvent être attaquées, notamment lorsqu'elles ont pour effet de modifier la manière dont l'agent accomplit sa mission; que tel est le cas en l'espèce; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que le requérant prend notamment un moyen, le deuxième de la requête, "du défaut de motivation, de la violation du principe général des droits de la défense, de la violation du titre VIII de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 novembre 1994 portant le statut des fonctionnaires de la Région, de la violation des principes généraux de bonne administration et d'équitable procédure et du principe général audi alteram partem et de l'excès de pouvoir"; qu'en une première branche, il fait valoir, entre autres, que s'il a marqué sa désapprobation au sujet du comportement de certains agents, la continuité du service ne s'en trouvait nullement menacée, de sorte que la nécessité d'assurer cette continuité ne constitue pas un motif pertinent pour justifier la décision critiquée, celle-ci étant une sanction disciplinaire déguisée; qu'en une seconde branche, le requérant expose qu'en tout état de cause, "la personne à l'égard de laquelle est envisagée une mesure grave pour ses intérêts moraux ou matériels, fondée sur son comportement personnel, doit en être avertie et doit se voir offrir la possibilité de faire valoir son point de vue à l'égard des faits et de la mesure envisagée, ce après avoir pu prendre connaissance du dossier et avoir disposé d'un délai suffisant pour préparer ses arguments";

Considérant que la partie adverse répond, en ce qui concerne la première branche du moyen, qu'elle n'a nullement eu égard à un quelconque manquement disciplinaire du requérant et n'a porté aucune appréciation quant au comportement de celui-ci et ajoute que "la mise "sous tutelle" de la Direction provinciale du Luxembourg a été décidée en raison de la situation existant au sein de cette Direction et afin de ne pas préjuger de la sanction des comportements des agents affectés au sein de cette Direction"; que, quant à la seconde branche du moyen, elle expose que le principe audi alteram partem impose à l'autorité d'entendre l'intéressé lorsqu'elle s'apprête à prendre à son égard une mesure grave fondée sur son comportement personnel et soutient qu'il n'est pas d'application en l'espèce puisque l'acte attaqué n'est pas un acte individuel pris à l'encontre du requérant et qu'il se borne à charger Jean-Marie HUYBRECK de

superviser le travail, d'exercer l'autorité hiérarchique et fonctionnelle et de signer les dossiers au sein de la Direction provinciale; qu'elle observe également que le requérant a été entendu préalablement à l'adoption de la mesure qu'il critique; qu'elle ajoute que l'acte attaqué n'est pas un acte individuel mais une note de service s'adressant à l'ensemble des membres du personnel et qu'il n'est pas fondé sur une plainte déposée contre le requérant, si bien que celui-ci ne devait pas être informé de la teneur des courriers de Patrick VAN DER SMISSEN;

Considérant que la décision contestée n'a d'effets négatifs qu'en ce qui concerne le requérant à l'exclusion de tout autre agent de la direction provinciale; que le fait de le priver de toute autorité sur ses subordonnés constitue une mesure grave; qu'ainsi, le requérant a été tenu pour le seul responsable des dysfonctionnements de sa direction provinciale; que la procédure administrative a été entamée par la note du secrétaire général du 14 novembre 2000, qui, d'emblée, fait état des doléances de Patrick VAN DER SMISSEN; que celui-ci a d'ailleurs été entendu le 27 juin 2001, tout comme le requérant; qu'à ce moment, celui-ci n'était pas informé des reproches formulés à son égard par son subordonné, ce qu'il a d'ailleurs regretté le 3 juillet 2001; qu'il n'a pas plus été informé des propos recueillis au cours des auditions auxquelles ont procédé Jean-Marie HUYBRECK et Laetita GIGOT; que, dans ces circonstances, le requérant n'a pas été dûment entendu, faute d'avoir été informé de l'ensemble des faits qui lui étaient reprochés; que le moyen, en sa seconde branche, est fondé;

Considérant que, quant au préjudice grave difficilement réparable que lui cause l'exécution immédiate de la décision contestée, le requérant expose ce qui suit :

" Le requérant est nommé en qualité de Directeur de la Direction provinciale du Luxembourg de l'O.W.D.R. A ce titre, il lui revient de diriger ladite Direction.

L'acte attaqué sous le couvert du terme "superviser" a bien pour volonté et pour effet de confier à un tiers - qui plus est, ne pouvant se prévaloir d'aucune autorité hiérarchique et fonctionnelle sur le requérant et le personnel de sa Direction - la gestion du personnel de la Direction provinciale du Luxembourg et le soin de fixer tant les objectifs de cette Direction que les moyens à mettre en oeuvre pour les atteindre.

L'exécution de l'acte attaqué a, ainsi, pour effet de priver le requérant des principales prérogatives attachées à son grade.

Moralement, il est insupportable lorsqu'on est attaché à son travail, que l'on a la conviction qu'on l'exerce avec toute la conscience professionnelle, l'énergie et la rigueur requises de constater que du jour au lendemain, sans connaître les circonstances concrètes qui ont conduit à la décision et donc sans avoir eu l'occasion de faire utilement valoir son point de vue, on est déssaisi de ce qui en fait la substance pour se voir confiner dans un rôle d'avis à donner sur les dossiers que l'on veut bien vous soumettre et dont il est manifeste qu'on n'a pas l'intention de faire grand cas.

L'exécution de l'acte attaqué cause également au requérant un préjudice considérable dans la mesure où l'ensemble du personnel de la Direction provinciale du Luxembourg, de même que tout un chacun qui est concerné par ses activités (membres des comités de remembrement, instances communales etc...) peut légitimement penser que la mesure prise à l'égard du requérant de lui enlever toute autorité dans le fonctionnement de sa Direction repose sur des griefs dûment établis dans son chef et permettant raisonnablement de conclure à son incapacité à assumer les tâches qui lui reviennent.

Le requérant dépose, à cet égard, en annexe à la requête, une note émanant d'un agent de sa Direction et faisant état de la "déchéance de son droit de signature", ce qui atteste de la manière dont est perçue la mesure dont il a fait l'objet.

Chaque jour qui passe est de nature à altérer le respect et la confiance qu'inspire le requérant à l'ensemble des personnes précitées et qu'elles pourront ressentir à son égard lorsqu'il retrouvera la plénitude de ses attributions.

L'atteinte irrémédiable que porte l'exécution de l'acte attaqué à la réputation et à l'autorité du requérant - dont il est inutile de souligner l'importance dans l'exercice de fonctions de direction -, de même que le dommage moral qu'elle lui cause personnellement méritent d'être qualifiés de préjudice grave et difficilement réparable";

qu'il a ultérieurement déposé divers documents relatifs à sa situation professionnelle actuelle;

Considérant que la partie adverse entend réfuter cette argumentation en ces termes :

" Il convient de rappeler, pour apprécier le préjudice vanté par le requérant, que l'acte attaqué consiste en une note de service qui charge Monsieur Jean-Marie HUYBRECK, Inspecteur général, de superviser le travail effectué au sein de la Direction provinciale du Luxembourg, d'exercer l'autorité hiérarchique et fonctionnelle et de signer les dossiers instruits par cette Direction.

Il ne s'agit donc nullement d'une sanction disciplinaire, d'une mesure d'affectation, d'une mesure de mutation ou d'une décision qui modifie les fonctions, les attributions et les compétences d'un des membres du personnel de cette Direction.

On perçoit mal, partant, pour quelle raison, s'agissant du premier préjudice invoqué par le requérant, l'acte attaqué aurait pour effet de le priver des prérogatives attachées à son grade.

L'acte attaqué n'a pas pour effet de modifier les prérogatives du requérant, ni la manière dont il doit effectuer son travail.

Celui-ci se borne seulement à charger Monsieur Jean-Marie HUYBRECK, Inspecteur général, de superviser le travail effectué au sein de la Direction provinciale du Luxembourg de l'Office Wallon de Développement Rural.

De plus, contrairement à ce que prétend le requérant, ce dernier a pu faire valoir son point de vue au sujet de la situation conflictuelle qui régnait au sein de la Direction provinciale.

C'est également en vain que le requérant allègue qu'il ne connaîtrait pas les motifs de cette mesure d'ordre intérieur dès lors que, d'une part, celle-ci énonce formellement qu'elle vise à remédier à la situation existant au sein de la Direction provinciale et, d'autre part, que le requérant n'ignorait pas l'existence de cette situation dès lors qu'il a été auditionné à ce sujet à deux reprises.

On ne perçoit pas, dès lors, pour quelle raison ce dernier subirait un préjudice moral du fait de l'exécution immédiate de l'acte attaqué.

En conséquence, il n'y a pas lieu de s'écarter de la jurisprudence de votre haute juridiction administrative qui considère qu'une mesure d'ordre intérieur telle qu'une décision de modification des fonctions, des attributions et des compétences d'un agent ou qu'une mutation par mesure d'ordre, ne peut entraîner la survenance d'un préjudice grave difficilement réparable";

Le second préjudice invoqué par le requérant ne peut davantage être retenu.

En effet, ce dernier ne saurait subir un préjudice consistant en ce que des personnes puissent croire que l'acte attaqué a été pris à son encontre en raison de griefs dûment établis dans son chef.

Il suffit pour s'en convaincre de rappeler que l'acte attaqué est une mesure d'ordre intérieur qui concerne tous les agents de la Direction.

Dans ces conditions, on ne peut soutenir que l'acte attaqué serait dirigé à l'encontre du requérant, ni qu'il serait pris en raison de son comportement personnel.

On perçoit d'autant moins les raisons pour lesquelles le requérant se prétend être la victime de l'acte attaqué qu'il appelait lui-même l'intervention de Monsieur HUYBRECK ou de Monsieur le Ministre.

Il résulte de l'ensemble de ces considérations que les préjudices invoqués par le requérant ne peuvent être retenus";

Considérant, que l'acte contesté prive le requérant de ce qui est l'essence de sa fonction, étant la direction d'une entité administrative, avec tout ce que cela suppose en termes d'organisation des services et d'autorité sur les agents; qu'il s'agit d'un préjudice moral grave difficilement réparable dès lors que la mesure dont le requérant est la victime s'assimile à une rétrogradation de fait; que la gravité de ce préjudice est illustrée notamment par les agissements, tout à la fois négatifs et contradictoires, de Jean-Marie HUYBRECK vis-à-vis du requérant; qu'ainsi, par une note du 4 septembre 2001, ledit inspecteur général a fait savoir au requérant qu'il était "invité à émettre (son) avis sur les dossiers qui (lui) sont présentés sans interrompre le cheminement avec retour à la case départ" mais lorsque le requérant, dans une note du 23 octobre 2001, relative à des travaux à Bouillon, demande à Jean-Marie HUYBRECK d'interroger l'inspection des finances et "d'arrêter cette demande d'avenant et de la faire rectifier", il lui est répondu "c'est votre job"; qu'en outre, la même note est parsemée d'assertions à ce point humiliantes pour le requérant qu'il s'impose de ne pas les reproduire dans le présent arrêt, et ce dans l'intérêt des intéressés; que cette humiliation est d'autant plus gratuite que l'inspecteur des finances, interrogé par le requérant, alors que Jean-Marie

HUYBRECK avait indiqué sur la demande d'avis qu'il ne partageait pas l'analyse de celui-ci, a mis en exergue de graves irrégularités dans le dossier en cause; que, certes, rien ne permet de penser que la partie adverse avait, au moment de l'adoption de l'acte contesté, eu pour but que pareil traitement fût infligé au requérant; qu'il n'en reste pas moins qu'il s'agit là d'une conséquence de l'exécution de cet acte et qui est pertinente pour l'appréciation de la gravité du préjudice subi;

Considérant que les deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision du 8 août 2001 du Secrétaire général du ministère de la Région wallonne de charger Monsieur Jean-Marie HUYBRECK, inspecteur général, de superviser le travail effectué au sein de la Direction provinciale du Luxembourg de l'Office wallon du Développement rural.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-deux mars deux mille deux par :

M. GEUS	président de chambre,
M. BLANJEAN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Th. BLANJEAN.

J.-Cl. GEUS.