CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 139.586 du 20 janvier 2005

A.157.164/VIII-4769
A.158.332/VIII-4840

En cause : **SOLE** Bernard,

ayant élu domicile chez
Me Bernard DEWIT, avocat,
place Albert Leemans 20
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre
de l'Economie, de l'Energie, du Commerce
extérieur et de la Police scientifique,

ayant élu domicile chez
Mes Sophie WEERTS et
Patrick HOFSTRÖSSLER, avocats,
rue de la bonté 5/7
1000 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIIIe CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 3 novembre 2004 par Bernard SOLE tendant à la suspension de l'exécution de la décision prise par le Président du Comité de direction du Service fédéral public Economie, P.M.E., Classes Moyennes et Energie le 10 septembre 2004 de le muter à la direction générale de la qualité et de la sécurité avec effet au 13 septembre 2004, demande assortie d'une demande d'astreinte;

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

Vu la demande introduite le 15 décembre 2004 par Bernard SOLE, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de l'arrêté

ministériel du 22 novembre 2004 ayant le même objet que la décision individuelle du 10 septembre 2004 précitée;

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

Vu la note d'observations produite dans le cadre de l'affaire A. 158.332/VIII-4840 et les dossiers administratifs de la partie adverse;

Vu le rapport de M^me^ BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 15 décembre 2004, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 21 décembre 2004 (affaire A.158.332/VIII-4840);

Vu la lettre du 20 décembre 2004, notifiée aux parties par télécopieur, remettant cette affaire à l'audience publique du 12 janvier 2005;

Vu l'ordonnance du 23 décembre 2004, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 12 janvier 2005 (affaire A.157.164/VIII-4769);

Entendu, en son rapport, M^me^ GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me LAÏCH, loco Me DEWIT, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me WEERTS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur;

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

Considérant que les éléments utiles à l'examen des demandes sont les suivants :

1. Après avoir été conseiller adjoint à l'INAMI puis à la Régie des Bâtiments, le requérant est entré en service en cette même qualité le 1er mai 2000, par mobilité volontaire, à la division des ressources humaines de l'administration des services généraux du Service Public fédéral (en abrégé SPF) Economie, P.M.E., Classes

moyennes et Energie. Il y a obtenu la mention d'évaluation "très bon" le 4 février 2002 et y a été, en plus de ses tâches spécifiques, chargé de différentes missions. Il y est délégué syndical.

2. Le 7 juillet 2003, Laurent Ledoux entre en fonction en qualité de directeur du service auquel appartient le requérant et devient son supérieur hiérarchique. Dans le courant de l'année 2003, les relations entre Laurent Ledoux et le requérant se tendent. Le processus de détérioration de ces relations est longuement décrit par le requérant; selon lui, Laurent Ledoux lui reproche notamment sa qualité de délégué syndical.

3. Le 22 janvier 2004, le requérant adresse au conseiller en prévention une plainte motivée pour harcèlement moral, en application de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, à l'encontre de Laurent Ledoux.

4. Le 20 février 2004, le requérant adresse une lettre recommandée à la Ministre de l'Economie. Il fait état de la plainte qu'il a déposée et du préjudice qu'il subit, et poursuit en ces termes :

" La présente a pour but, comme le prévoit la réglementation (article 32*tredecies* - §4 de la loi précitée), de mettre l'Etat belge en demeure de me réintégrer dans mes attributions dans les conditions qui prévalaient avant les faits qui ont motivé la plainte. C'est très facile puisque mes attributions avaient été clairement définies au 1er décembre 2003. Il est à noter que j'entame cette démarche dans le délai légal et que la loi donne trente jours à l'employeur pour prendre position".

5. Le 10 mars 2004, le président du comité de direction du SPF concerné adresse à Laurent Ledoux et au requérant une note qui fait référence à la plainte déposée par le requérant et poursuit en ces termes :

" Sans vouloir préjuger du fond de l'affaire, il m'appartient de prendre les mesures suivantes afin d'entamer sereinement, dans un premier temps, une tentative de conciliation :
1. Faire désigner un conseiller en prévention conformément à la procédure fixée à l'article 32sexies de la loi précitée (compte tenu du caractère contentieux de l'affaire en cours, les services de la Présidence se chargeront de cette mission qui incombait normalement aux services P & O);
2. Faire respecter l'article 32 tredecies en demandant à Monsieur le Directeur du service d'encadrement P&O, Laurent Ledoux de réintégrer, s'il y a lieu, Monsieur le Conseiller-adjoint, Bernard SOLE, dans toutes les fonctions qu'il était censé occuper "in tempore non suspecto" en ce, y compris, les réunions y afférentes;
3. Demander aux deux parties d'accepter la tentative de conciliation qui sera menée par le conseiller en prévention;
4. demander aux deux parties de s'abstenir provisoirement de toute polémique écrite ou verbale, que ce soit directement ou par personne interposée".

6. Le 15 avril 2004, le requérant adresse au président du comité de direction une lettre dans laquelle il signale qu'il continue à faire l'objet de harcèlement de la part de son supérieur hiérarchique, malgré les instructions données dans la lettre du 10 mars 2004. Il signale aussi "que le conseiller en prévention qui aurait été désigné, dont il est question dans la note du 10 mars 2004, ne se manifeste pas".

7. En réponse à la demande formulée le 4 mai 2004 par le conseiller en prévention-psychologue du service externe de prévention et de protection ARISTA, le requérant lui adresse, les 10 et 24 mai 2004, un document reprenant les éléments essentiels sur lesquels il fonde sa plainte et complétant celle-ci; il joint la liste des témoins dont il souhaite l'audition.

8. Par une note du 8 juin 2004, Laurent Ledoux convoque le requérant le 11 juin 2004 à une audition liée à une procédure disciplinaire qu'il envisage d'entamer à la suite d'un incident survenu le 7 juin. L'audition a bien lieu le 11 juin 2004 et fait l'objet d'un procès-verbal à propos duquel le requérant formule des objections dans une lettre qu'il adresse le 22 juin 2004 au président du comité de direction.

9. Le 11 août 2004, le conseiller en prévention a un entretien avec le requérant et son conseil. A la suite de cet entretien, le conseil du requérant transmet, le 19 août 2004, une note d'observations au conseiller en prévention. Cette note résume la position du requérant, rappelle que celui-ci sollicite la restitution de toutes ses attributions et précise notamment ce qui suit : "Monsieur SOLE est disposé à envisager une collaboration sereine au sein du service, moyennant l'engagement de Monsieur LEDOUX d'aborder les questions difficiles avec davantage de discrétion et de confidentialité. Monsieur SOLE sollicite à cet égard que cessent les remarques d'ordre personnel et les exclusions des réunions, des groupes de projets et des réunions à l'extérieur, ainsi que les retraits de dossiers, face auxquels il est mis devant le fait accompli, sans avoir l'occasion d'être entendu quant à ce".

10. Le 2 septembre 2004, le conseil du requérant s'adresse de nouveau au conseiller en prévention pour signaler que son client n'a constaté aucune amélioration de sa situation; il invite le conseiller en prévention "à faire diligence dans le cadre de la rédaction de (son) rapport afin que (son) client puisse prendre les mesures adéquates et utiles en vue de faire valoir ses droits dans ce dossier, et réintégrer ses fonctions, dans les meilleurs délais possibles".

11. Par une note du président du comité de direction du 6 septembre 2004, le requérant est invité à se présenter dans le bureau de celui-ci le 8 septembre 2004, dans le cadre de sa plainte pour harcèlement. A cette occasion, le requérant aurait été informé verbalement du contenu du rapport du conseiller en prévention. L'étendue de cette information ne ressort pas du dossier; il est en revanche établi qu'aucune copie de ce rapport n'a été remise au requérant.

12. Le rapport du conseiller en prévention, établi à une date inconnue (il est en effet daté du 27 février 2004, date à laquelle ledit conseiller n'était pas encore saisi), conclut à l'absence de "relation abusive de la part de Monsieur Ledoux à l'égard de Monsieur Solé" et à "une situation d'hyperconflit au travail, entraînant une souffrance intense au travail pour Monsieur Solé". Le conseiller en prévention exprime encore l'opinion que la conciliation entre les parties est impossible.

13. Le 10 septembre 2004, le président du comité de direction adresse au requérant une note rédigée en ces termes :

" Objet : Loi du 04/08/1996 modifiée par 1'arrêté royal du 11 juillet 2002 relative à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail-Votre plainte motivée à l'encontre de M. L. LEDOUX.

Le 07 septembre 2004, l'A.S.B.L. Arista, service externe de prévention et de protection, qui était chargé d'examiner votre plainte mentionnée sous rubrique, m'a fait parvenir le rapport établi par son conseiller en prévention pour les aspects psychosociaux, M. L. DE COCK, et le contenu de celui-ci vous a été communiqué oralement par ce dernier, le 08 septembre 2004, en ma présence et celle de ma collaboratrice, Mme M. DEPRET, conseiller général.

Sur la base des avis, conclusions et recommandations émis dans ce rapport et eu égard à l'impossibilité, constatée par M. L. DE COCK, d'une quelconque conciliation entre les parties, j'ai estimé utile de prendre diverses dispositions urgentes afin de mettre fin à la situation d'hyper conflit intense, dans laquelle vous vous trouvez, M. L. LEDOUX et vous.

Ainsi, pour ce qui vous concerne et comme j'ai eu l'occasion de vous en faire part lors de l'entretien que nous avons eu à ce sujet après le départ de l'expert de l'A.S.B.L. Arista, j'ai pris la décision, eu égard à votre formation académique, de vous transférer à la direction générale de la qualité et de la sécurité qui souffre, à l'heure actuelle, d'une pénurie d'agents disposant d'une expertise juridique.

Ce transfert prendra cours le 13 septembre 2004 et je prends dès à présent les dispositions nécessaires pour en informer M. MERKEN, directeur général de la direction générale précitée ainsi que votre actuel directeur".

Il s'agit du premier acte dont la suspension de l'exécution est demandée (affaire G/A. 157.164/VIII-4769).

14. Le 27 septembre 2004, le conseil du requérant adresse une lettre recommandée au Ministre de l'Economie, des P.M.E., des Classes moyennes et de l'Energie. Il y expose les objections de son client à l'égard de la décision contenue dans la note précitée du 10 septembre 2004 et sollicite la réintégration dans ses fonctions de conseiller adjoint au service personnel et organisation, dans les conditions qui prévalaient avant les faits qui ont motivé sa plainte, conformément à l'article 32, tredecies, §3, alinéa 3, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

15. Le 22 novembre 2004, le Ministre adopte l'arrêté suivant, qui constitue le deuxième acte dont la suspension de l'exécution est demandée (affaire G/A.158.332/VIII-4840) :

" Le Ministre de l'économie,

Vu l'arrêté royal du 2/10/1937 portant le statut, des agents de l'Etat, modifié en dernier lieu par l'arrêté royal du 4/8/2004,

Vu l'arrêté royal du 25/02/2002 portant création du Service public fédéral Economie, P.M.E., classes moyennes et énergie, modifié par l'arrêté royal du 2/8/2002;

Vu le rapport du 7 septembre 2004 établi par Monsieur L. DE COCK, conseiller en prévention de l'a.s.b.l. ARISTA, service externe de prévention et de protection chargé d'examiner la plainte pour harcèlement moral de Monsieur SOLE;

Attendu que sur la base des avis, conclusions et recommandations écrites dans ledit rapport et eu égard à l'impossibilité, constatée par Monsieur DE COCK, d'une quelconque conciliation entre Messieurs B. SOLE et L. LEDOUX, Monsieur le président du comité de direction a décidé, le 10 septembre 2004, de prendre des dispositions urgentes afin de mettre fin à la situation d'hyper conflit intense, en transférant Monsieur SOLE au sein de la direction générale de la qualité et de la sécurité;

ARRETE:

Article unique : A partir du 13 septembre 2004, Monsieur SOLE, conseiller adjoint au service d'encadrement P & 0, est affecté par voie de mutation auprès de la direction générale de la qualité et de la sécurité".

Considérant que la deuxième demande est introduite selon la procédure d'extrême urgence; que le requérant demande néanmoins la jonction des deux affaires;

Considérant que les affaires sont connexes; qu'il y lieu de faire droit à la demande de jonction;

Considérant que la partie adverse conteste le recours à la procédure d'extrême urgence dans l'affaire G/A.158.332/VIII-4840; qu'elle fait valoir que le

requérant a utilisé la procédure en suspension ordinaire dans l'affaire G/A.157.164/4769 et déclare ne pas apercevoir en quoi l'extrême urgence se justifierait trois mois plus tard à l'encontre d'un acte de même portée; qu'elle estime que l'extrême urgence est encore démentie par la longueur de la requête et par la demande de jonction qu'elle contient et qui, selon la partie adverse, témoigne du manque de diligence du requérant pour tenter de prévenir le préjudice allégué;

Considérant que la jonction des causes rend la discussion sur le recours à la procédure d'extrême urgence pratiquement sans objet; qu'il y a lieu de constater que la partie adverse n'a pas déposé de note d'observations dans le cadre de la demande de suspension selon la procédure ordinaire mais en a déposé une dans celui de la procédure d'extrême urgence; qu'elle n'est par conséquent pas lésée dans l'exercice de ses droits de défense; que l'on peut, certes, s'étonner de ce que le requérant n'a pas estimé utile de recourir à la procédure d'extrême urgence pour sa première demande; que ce choix n'interdisait cependant pas au requérant de recourir à une autre procédure pour la deuxième demande de suspension; que cette deuxième demande, certes très longue et touffue, est cependant la reproduction quasi littérale de la première, en sorte que, là encore, les droits de défense de la partie adverse n'ont pas été lésés; qu'il n'y a pas lieu de retenir l'exception; qu'il s'ensuit que l'examen des demandes ne pourra être que sommaire et se limitera à ce qui, au stade actuel de la procédure, peut apparaître, sans recherches approfondies, comme susceptible de justifier l'annulation des actes entrepris;

Considérant que le requérant prend notamment un moyen, le deuxième de chacune des requêtes, "de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence de motivation exacte, pertinente et admissible - De la contradiction dans la motivation - de la violation du principe général de bonne administration et du principe général de la motivation et de la proportionnalité, ainsi que la violation des principes généraux du droit, et notamment du respect des droits de la défense"; qu'il expose en substance, dans la troisième branche de ce moyen, que les actes critiqués, qu'il qualifie de sanctions disciplinaires déguisées, ont été pris dans un contexte qui ne lui a permis d'être entendu ni sur les griefs invoqués à son encontre ni sur l'intérêt du service; qu'il précise qu'il n'a pas reçu copie du rapport du conseiller en prévention, rapport dont font état les actes critiqués;

Considérant que la partie adverse répond que le principe général d'audition préalable ne s'impose pas lorsque la mesure que l'administration envisage de prendre n'est pas de nature disciplinaire; qu'elle soutient qu'en l'espèce, il ne s'agit pas de sanction disciplinaire, fût-elle déguisée et qu'il n'y avait pas lieu d'entendre l'intéressé

préalablement à un changement d'affectation; qu'elle ajoute que le requérant a été entendu le 7 (lire sans doute : 8) septembre 2004;

Considérant que, si à un moment donné, une procédure disciplinaire a bien été entamée à l'encontre du requérant, il apparaît, au stade actuel de la procédure, que la mesure de déplacement qu'il critique ne se situe pas dans un cadre disciplinaire, mais a pour seul objet de mettre fin à une situation conflictuelle apparemment insoluble entre lui-même et le supérieur hiérarchique qu'il a accusé de harcèlement moral à son égard; qu'il n'en reste pas moins que le changement d'affectation décidé modifie fondamentalement les attributions du requérant dans un contexte qui ne permet pas d'exclure que les décisions sont, à tout le moins en partie, fondées sur le comportement de l'intéressé; que, quoique non disciplinaire, la mesure apparaît comme une mesure grave; qu'avant de décider une telle mesure, la partie adverse avait l'obligation d'en avertir le requérant et de lui permettre de faire valoir son point de vue en connaissance de cause, ce qui signifie que le rapport visé dans le préambule des actes critiqués devait au préalable lui être communiqué; qu'il est constant que le requérant n'a pas été mis en possession de ce rapport, qu'il n'a pas été informé de l'intention de modifier son affectation et qu'il n'a a fortiori pas eu la possibilité de faire valoir son point de vue, que ce soit à propos de son comportement ou de l'intérêt du service; que, dans cette mesure, la troisième branche du deuxième moyen est sérieuse;

Considérant, quant au risque de préjudice grave difficilement réparable, que le requérant expose qu'il est victime d'une sanction déguisée qui l'évince de ses fonctions de conseiller adjoint expérimenté dans le domaine des ressources humaines et jette le discrédit sur lui en l'affectant à des fonctions subalternes, dans un domaine où il est totalement inexpérimenté; qu'il explique que pareille décision est néfaste à l'intérêt du service et compromet sérieusement ses possibilités de carrière, surtout depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 4 août 2004 relatif à la carrière du niveau A des agents de l'Etat qui met l'accent sur la gestion des carrières par filières de métiers; qu'il précise que la filière de métiers à laquelle il appartient - personnel et organisation - est tout à fait différente de l'emploi auquel il est affecté, en sorte qu'il perd non seulement la possibilité de valoriser son acquis, mais qu'il ne peut en outre se voir attribuer des points dans son nouveau service qui traite d'un domaine où il est débutant; qu'il fait valoir que, compte tenu de la composition de son nouveau service, il n'a aucune perspective d'évolution de carrière et risque, à brève échéance, d'être privé d'une amélioration sensible de ses revenus en raison de la pondération des fonctions dans la carrière de niveau A; qu'il ajoute que, s'il devait attendre l'issue d'un recours en annulation, il perdrait davantage encore son acquis en matière de ressources

humaines, eu égard à l'évolution rapide de la matière et à l'impossibilité de suivre de nombreuses formations et réunions importantes dans ce domaine de compétences;

Considérant que la partie adverse soutient qu'en introduisant une requête en extrême urgence à l'encontre de l'arrêté ministériel qui a été précédé d'un autre acte administratif dont il a demandé la suspension de l'exécution selon la procédure ordinaire, le requérant ne démontre pas le lien de causalité entre le préjudice allégué et l'acte faisant l'objet de le seconde demande de suspension; qu'elle conteste le caractère de sanction déguisée des décisions entreprises; qu'elle déclare ne pas apercevoir en quoi consisterait le préjudice moral du requérant, préjudice qui pourrait en tout cas être réparé par un arrêt d'annulation; qu'elle conteste le préjudice professionnel allégué en soulignant que le principe de mutabilité des agents peut toujours entraîner des changements d'affectation; qu'elle souligne enfin que le requérant ne subit aucune perte de revenus et que la situation n'est pas comparable à celle d'une cessation de fonctions qui priverait l'intéressé de ses revenus;

Considérant que s'il est vrai que le requérant garde son grade et son traitement, il est indéniable que la nature de ses fonctions est profondément modifiée; que, certes, le principe de mutabilité expose tout agent de l'Etat à l'éventualité d'un changement d'affectation; que cette seule constatation ne suffit cependant pas à réfuter la thèse du requérant; que la partie adverse ne répond pas aux arguments pertinents que le requérant développe en ce qui concerne la nouvelle approche des carrières depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 4 août 2004 relatif à la carrière du niveau A des agents de l'Etat, et spécialement l'articulation des carrières autour de filières de métiers; qu'il faut dès lors admettre que, comme il l'expose, le requérant risque d'être considérablement freiné dans le déroulement de sa carrière; qu'il s'agit d'un préjudice professionnel grave qui pourrait s'avérer difficilement réparable si la situation qui est aujourd'hui celle de l'intéressé devait être maintenue jusqu'au moment d'un éventuel arrêt d'annulation; que le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi;

Considérant qu'à l'heure actuelle, rien ne permet de présumer que la partie adverse ne mettra pas tout en oeuvre pour se conformer au présent arrêt; qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande d'astreinte,

D E C I D E :

Article 1er.

Les affaires portant les n[os] A.157.164/VIII-4769 et A.158.332/VIII-4840 sont jointes.

Article 2.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision du 10 septembre 2004 de muter Bernard SOLE à la direction générale de la qualité et de la sécurité avec effet au 13 septembre 2004 et de l'arrêté ministériel du 22 novembre 2004 ayant le même objet que cette décision.

Article 3.

La demande d'astreinte est rejetée.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt janvier deux mille cinq par :

M[me]	GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M[me]	LEJEUNE,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président f.f.,

L. LEJEUNE. S. GEHLEN.