

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 142.215 du 16 mars 2005

A.157.724/VIII-4798

En cause : **LEROY** Jean,
 ayant élu domicile chez
 Mes Laurent BERNARD et
 Nathalie TISON, avocats,
 boulevard Audent 15
 6000 Charleroi,

 contre :

 la Région wallonne, représentée
 par son Gouvernement,
 ayant élu domicile chez
 Me Vincent THIRY, avocat,
 Mont Saint-Martin 74
 4000 Liège.

--

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

Vu la demande introduite le 23 novembre 2004 par Jean LEROY tendant à la suspension de l'exécution de "l'arrêté du 15.09.2004 adopté par le Ministre des Affaires Intérieures et de la Fonction publique, Mr Philippe COURARD, au terme duquel le requérant est mis à la disposition de la Direction générale, à savoir le cantonnement de CHIMAY, Brigade 5, Triage inoccupé de FROIDCHAPELLE pour y poursuivre ses activités d'agent forestier";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation du même acte;

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

Vu le rapport de M^{me} JOTTRAND, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 24 février 2005 fixant l'affaire à l'audience publique du 9 mars 2005;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me TISON, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me THIRY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} JOTTRAND, 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 de la demande sont les suivants :

1. Le requérant est brigadier forestier à la Région wallonne. Avant l'acte critiqué, il exerçait ses fonctions au cantonnement de Philippeville, triage n° 44 de Laneffe.

2. Il ressort des pièces déposées par le requérant, du dossier administratif et des écrits de procédure qu'au moins depuis le mois d'octobre 2001, d'importants problèmes relationnels existent au sein des troisième et quatrième brigades du cantonnement de Philippeville. Selon le requérant, ces problèmes sont imputables au chef du cantonnement contre lequel il dépose, le 4 octobre 2001, une plainte avec constitution de partie civile sur la base de l'article 442bis du Code pénal.

L'existence de tensions résulte notamment d'un note adressée le 19 mars 2002 par le directeur général à l'inspecteur général et de deux rapports établis par le service de prévention et de médecine du travail des Communautés française et germanophone, en abrégé S.P.M.T., respectivement le 31 mai 2002 et le 25 avril 2003. Le premier de ces rapports invite les "responsables administratifs à prendre au plus vite les dispositions et mesures d'interventions nécessaires afin d'enrayer cette dynamique de violence qui contribue à la dégradation progressive de l'organisation". Dans le second de ces rapports, on peut lire notamment ce qui suit :

“ (...)

Lors de notre entrevue du 18 mars dernier, vous nous faites part de votre analyse à savoir que :

- * la médiation entre les différents forestiers ainsi qu'avec le chef de cantonnement est impossible;
- * les membres de cette brigade et leur chef ne pourront plus jamais travailler ensemble de manière sereine;

Sur base de ces constats, nous envisageons plusieurs solutions :

- * supprimer cette 3ème brigade et spliter les 4 forestiers dans des brigades différentes voire dans des cantonnements différents si cela ne suffit pas;
- * muter Mr (le chef du cantonnement) dans un autre cantonnement car il n'a plus aucun crédit auprès de certains forestiers;
- * ou l'application de ces deux propositions en parallèle, de manière à éviter la perspective gagnant/perdant selon que l'on se situe dans un "camp" ou dans l'autre.

Nous évoquons les enjeux symboliques d'une telle décision et les éventuelles conséquences qu'elle pourrait entraîner dans le contexte actuel.

Nous penchons alors pour la dernière solution qui nous apparaît la plus prudente et présenter le moins de risques d'aggraver la situation.

(...)

En conclusion,

> Etant donné l'échec de tentatives de trouver un terrain d'entente lors des réunions organisées et donc de l'impossibilité d'une conciliation,

> étant donné l'impossibilité de mettre en oeuvre les solutions proposées,

> au vu des éléments relevés au cours de la dernière audition des agents,

> au vu des sérieux risques de dérapage si la situation actuelle perdure,

nous ne pouvons qu'arrêter le constat suivant : aussi bien dans l'intérêt des hommes concernés que dans celui du service, une solution administrative, tant sur le plan humain que sur le plan organisationnel, doit être envisagée rapidement.

Cette décision doit prendre en considération que les conflits s'étendent au delà de la 3ème brigade et qu'ils se concentrent aussi au niveau de la 4ème brigade, comprenant entre-autres le forestier Mr LEJEUNE pour lequel le S.P.M.T. a également été sollicité. Il est donc impératif de veiller à ce que les forestiers LEROY, P..., LEJEUNE ne soient (pas) regroupés.

(...)"

3. Le 12 août 2003, l'inspecteur général informe le requérant de sa décision de le transférer au cantonnement de Chimay et lui demande, conformément à l'article 13bis de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 novembre 1994 portant des dispositions d'exécution du statut des fonctionnaires de la Région, son accord sur ce changement de service, à défaut de quoi la procédure organisée par l'article 13ter sera mise en oeuvre.

Le requérant répond, le 28 août 2003, en marquant son désaccord total avec la mesure envisagée. Il formule des critiques à l'encontre du rapport qui fonde la décision et de la décision elle-même et met en exergue les problèmes d'ordre social, familial et médical que cette décision engendrerait. La réalité des circonstances sociales et familiales invoquées est confirmée par le président du service social le 2 octobre 2003.

4. Après avoir entendu le requérant assisté de ses conseils, le conseil de direction émet en séance du 23 octobre 2003 “un avis favorable sur les propositions du Directeur général de la DGRNE d’affecter :

- Monsieur Francis LEJEUNE à la direction de Dinant de la Division de la Nature et des Forêts (pour y effectuer des missions à caractère exclusivement administratif) (...);
- Monsieur Jean LEROY au Cantonnement de Chimay, Brigade 5, triage de Froidchapelle (...);
- Monsieur C... P... au triage n° 13 de Hanzinelle (Cantonnement de Philippeville) (...),

sous réserve de la compatibilité des changements de service proposés pour Messieurs LEJEUNE et LEROY avec le contenu de l’article 32tredecies de la loi du 11 juin 2002 relative à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail.”

5. Le 2 juin 2004, le directeur général adresse une note à l’inspecteur général dans laquelle il constate, sur la base de lettres et notes échangées entre les différents protagonistes qu’un climat serein n’est toujours pas restauré au cantonnement de Philippeville et lui demandant de provoquer une nouvelle réunion de mise au point avec les personnes concernées afin de mettre en oeuvre les décisions avalisées par le conseil de direction.

6. Le 15 septembre 2004, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne prend la décision suivante :

" Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles modifiée par les lois spéciales des 8 août 1988, 5 mai 1993, 16 juillet 1993, 13 juillet 2001 et 12 août 2003, notamment l'article 87;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 juillet 2004 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la Fonction publique wallonne, notamment le Livre III, Chapitre XII;

Vu l'arrêté du Secrétaire général du Ministère de la Région wallonne du 4 avril 1991 fixant la résidence administrative de Monsieur Jean LEROY, Assistant, au triage n° 12 de Lanefte Cantonnement de Philippeville) ,

Considérant que depuis le début de l'année 2002, l'ambiance de travail au sein du Cantonnement de Philippeville n'a cessé de se dégrader au point de déboucher sur de graves tensions relationnelles entre certains fonctionnaires, à savoir Monsieur F. D., Chef de Cantonnement, Monsieur F. LEJEUNE (4^e Brigade), Messieurs LEROY, P., C. et G (respectivement Brigadier et Préposés de la 3^e Brigade);

Considérant que ces tensions ne sont pas sans impact sur les relations entre la Division de la nature et des forêts (DNF) et les autorités communales du ressort, voire avec certains particuliers

Considérant que dès le mois d'avril 2002, le SPMT (Service de prévention et de médecine au travail) a été chargé d'étudier des pistes pour résoudre, sinon apaiser, le conflit;

Considérant que des réunions de conciliation, ont également été organisées au sein de la DNF; que toutefois, malgré les efforts déployés, le climat a continué à se détériorer;

Considérant que dans un rapport daté du 25 avril 2003, le médecin-directeur et le psychologue-conseiller en prévention du SPMT ont abouti aux conclusions suivantes :

« Etant donné l'échec des tentatives de trouver un terrain d'entente lors des réunions organisées et donc de l'impossibilité d'une conciliation, étant donné l'impossibilité de mettre en oeuvre les solutions proposées, au vu des éléments relevés au cours de la dernière audition des agents, au vu des sérieux risques de dérapages si la situation actuelle perdure,

nous ne pouvons qu'arrêter le constat suivant : aussi bien dans l'intérêt des hommes concernés que dans celui du service, une solution administrative, tant sur le plan humain que sur le plan organisationnel, doit être envisagée rapidement.

Cette décision doit prendre en considération que les conflits s'étendent au-delà de la 3^{ème} brigade et qu'ils se concentrent aussi au niveau de la 4^e brigade, comprenant entre autres le forestier M^r LEJEUNE pour lequel le SPMT a également été sollicité. Il est donc impératif de veiller à ce que les forestiers LEROY, P., LEJEUNE ne soient regroupés»;

Considérant que le contexte conflictuel se perpétue lors des reprises de service de Monsieur LEROY à la suite de périodes de maladie;

Considérant qu'il y va d'un cas de force majeure imposant de prendre les mesures nécessaires afin d'éviter que le conflit persistant ne débouche, le cas échéant, sur des conséquences irréversibles;

Considérant qu'une mission en dehors du Cantonnement de Philippeville est de nature à apaiser les tensions;

Considérant qu'en raison des éléments exposés ci-dessus et dans l'attente de la réorganisation de la structure de la DNF annoncée par le Directeur général de la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, lequel doit encore se prononcer sur la dissolution du Cantonnement de Philippeville conformément aux instructions du Secrétaire général, une mise à disposition de Monsieur LEROY au sein d'une autre cellule du pool de ladite Direction générale se justifie tant dans l'intérêt du service que des agents concernés,

ARRETE:

Article 1^{er}. Monsieur Jean LEROY, Assistant au pool de la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, est mis à la disposition d'une autre cellule du pool de cette Direction générale, à savoir le Cantonnement de Chimay, brigade 5, triage inoccupé de Froidchapelle, pour y poursuivre ses activités d'agent forestier.

Art. 2. Durant cette mise à disposition, Monsieur Jean LEROY conserve l'emploi qu'il occupait au pool de la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement ainsi que sa résidence administrative. Il peut y faire valoir ses titres à la promotion et à la mutation.

Art. 3. Le présent arrêté entre en vigueur à dater de sa notification".

Il s'agit de l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée.

7. Par une ordonnance du 9 novembre 2004, frappée d'appel, la chambre du conseil du tribunal de première instance de Dinant prononce le non-lieu quant à la plainte du requérant contre le chef du cantonnement;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que le requérant prend un moyen, le deuxième de la requête, "de l'excès de pouvoir, de la violation de la loi du 29.07.1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de motivation adéquate"; qu'il reproche à la décision critiquée de ne pas indiquer les dispositions légales "et/ou" réglementaires qui sont susceptibles de la fonder, de ne faire aucune référence à la procédure préalable à son adoption, de ne répondre à aucune des critiques ni aucun des arguments qu'il a invoqués et de contenir des motifs qui "sont pour l'essentiel des formules stéréotypées, vagues, ne voulant rien dire" ou des motifs "inexacts ou non pertinents"; qu'il développe son argumentation en analysant chacun des considérants de la décision entreprise;

Considérant que la partie adverse répond que l'acte entrepris indique les dispositions qui lui servent de fondement et que, dans cette mesure, le moyen manque en fait; qu'elle observe ensuite que l'acte critiqué met en oeuvre la procédure de mise à disposition prévue par l'article LIII.CXII du Code de la fonction publique wallonne qui ne prévoit pas de procédure administrative préalable et que les éléments de fait visés dans le préambule de l'acte ainsi que le dossier administratif suffisent à motiver la décision; qu'elle expose qu'elle n'avait pas l'obligation de répondre aux arguments du requérant; qu'elle s'attache à réfuter les critiques du requérant quant au caractère vague et stéréotypé des motifs, à leur inexactitude ou à leur absence de pertinence; qu'elle ajoute que "pour le surplus, les considérations reprises dans le développement du deuxième moyen ne concernent pas la motivation de l'acte mais son opportunité, ce qui s'écarte du moyen tel qu'il est libellé";

Considérant que le requérant prend un moyen, le troisième de la requête, "de l'excès de pouvoir, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation du principe de bonne administration, du principe du respect des droits de la défense et du délai

raisonnable, violation du principe de proportionnalité”; qu’il déduit l’existence d’une erreur manifeste d’appréciation du caractère incomplet du dossier sur la base duquel la décision critiquée a été prise et estime que la partie adverse n’a donc pas pu se prononcer en connaissance de cause; qu’il voit également une erreur manifeste d’appréciation dans la circonstance que seuls lui-même et son collègue LEJEUNE ont été transférés et qu’une décision de même nature n’a pas été prise à l’égard du chef du cantonnement; qu’il fait valoir, pour illustrer la violation du principe de bonne administration, le caractère incomplet du dossier, le fait qu’il n’a pas été tenu compte de son point de vue et qu’il n’a pas été répondu à ses arguments, l’absence de procès-verbal de l’audition par le conseil de direction, le fait que “l’avis de cet organe soit inexistant voire inconnu”, et enfin, le délai d’un an qui s’est écoulé entre le dernier acte de procédure et la décision critiquée; que les mêmes éléments sont repris pour démontrer l’existence d’une violation des droits de la défense; qu’il fait valoir que l’urgence qui a été invoquée par l’inspecteur général le 12 août 2003 est contredite par le délai qui s’est écoulé avant la prise de décision et en déduit que l’acte critiqué méconnaît la notion de délai raisonnable;

Considérant que la partie adverse répond que la correspondance et les notes internes démontrent qu’elle a pu se prononcer en connaissance de cause; qu’elle conteste avoir commis une erreur manifeste d’appréciation en prenant, dans l’intérêt du service et face à une situation “invivable”, une décision de mise à disposition temporaire afin d’éviter “que la situation ne se détériore à ce point qu’elle n’aboutisse à des conséquences irrémediables”; qu’elle estime qu’il ne peut lui être reproché d’avoir tenté de trouver une solution de conciliation avant d’engager la procédure de changement d’affectation et qu’il n’est pas disproportionné d’avoir voulu éviter les conséquences graves que pouvait engendrer la persistance d’une situation conflictuelle au sein du cantonnement;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que l’acte critiqué contient l’énoncé des éléments de droit et de fait qui le sous-tendent et est donc formellement motivé; que la partie adverse ne faisant pas oeuvre de juridiction, n’avait pas l’obligation, en l’espèce, d’énoncer et de réfuter tous les arguments du requérant, pas plus qu’elle ne devait respecter les droits de la défense au sens strict; que, s’agissant d’une mesure grave parce que fondée, à tout le moins en partie, sur le comportement du requérant et modifiant de manière importante les conditions de travail de celui-ci, la partie adverse devait non seulement donner à l’intéressé l’occasion de faire valoir son point de vue, mais aussi faire apparaître clairement dans sa décision pourquoi les arguments de celui-ci n’étaient pas retenus; que, pour être adéquate, la motivation devait démontrer que l’autorité, non seulement a eu connaissance d’un dossier complet,

mais encore, qu'elle a effectivement examiné les propositions, décisions, avis et rapports qui ont précédé la décision; que l'autorité devait plus particulièrement indiquer pourquoi elle estimait ne pas devoir tenir compte des circonstances familiales et médicales invoquées par le requérant, comment elle avait opéré un choix parmi les solutions préconisées par le S.P.M.T. et pourquoi elle écartait la réserve faite par le conseil de direction quant à la compatibilité de la mesure décidée avec le contenu de l'article 32tredecies de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs; que dans le contexte particulier d'une plainte pour harcèlement dont l'épilogue judiciaire n'était pas connu au moment où elle s'est prononcée, le principe de bonne administration imposait en outre à la partie adverse une prudence particulière avant d'user de son pouvoir d'appréciation et l'indication, dans l'acte, des raisons qui l'ont déterminée à adopter la solution retenue; que la constatation qu'il s'agissait d'un "cas de force majeure", à la supposer exacte, pourrait expliquer pourquoi la partie adverse estimait devoir déplacer des agents, mais n'indique pas pourquoi elle a écarté les uns plutôt que les autres; que, dans la mesure où ils sont pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs - qui impose une motivation adéquate - et de la violation du principe de bonne administration, les moyens sont sérieux;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen "de la violation de la loi du 11 juin 2002 relative à la protection contre la violence et le harcèlement moral au travail"; qu'il expose que l'article 32tredecies de cette loi interdisait à la partie adverse de modifier ses conditions de travail alors qu'il avait déposé une plainte pour harcèlement, sauf à démontrer que la modification avait une cause étrangère à cette plainte;

Considérant que la partie adverse répond en substance que la décision critiquée ne se fonde pas sur le harcèlement dont le requérant se dit victime mais a pour but de mettre fin à une situation conflictuelle concernant aussi d'autres agents que le requérant et celui contre lequel la plainte a été déposée; qu'elle souligne que la loi du 11 juin 2002 a pour but d'éviter des mesures de représailles à l'encontre des agents ayant déposé une plainte pour harcèlement et qu'en l'espèce, il ne s'agit pas de sanctionner le requérant mais d'éviter le maintien d'une situation susceptible d'aboutir à un drame humain; qu'elle plaide pour une interprétation large de la disposition visée au moyen, entrée en vigueur après le dépôt de la plainte du requérant;

Considérant que selon l'article 32tredecies de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, y inséré par la loi du 22 juin 2002 relative à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou

sexuel au travail, “l’employeur qui occupe un travailleur qui a déposé une plainte motivée (...) ou qui intente ou pour lequel est intentée une action en justice tendant à faire respecter les dispositions du présent chapitre, ne peut pas mettre fin à la relation de travail, ni modifier unilatéralement les conditions de travail, sauf pour des motifs étrangers à cette plainte ou à cette action”; que cette disposition claire n’est pas sujette à interprétation; qu’il ne fait pas de doute que l’autorité administrative se trouve devant des choix difficiles dans cette matière particulièrement sensible où il existe encore des hiatus entre la loi précitée et les divers impératifs de l’action administrative; que la protection garantie au travailleur qui, s’estimant victime de harcèlement, dépose une plainte de ce chef, doit cependant être assurée de la manière prévue par la loi; que cela n’interdit pas toute modification des conditions du travail du plaignant, mais en limite la possibilité aux motifs étrangers à la plainte; qu’en l’espèce, le lien entre les motifs de la plainte et la situation conflictuelle à laquelle la partie adverse se trouvait confrontée paraît, au stade actuel de la procédure, établi; que les motifs de l’acte critiqué n’établissent pas que cet acte serait étranger à la plainte déposée; que le moyen est sérieux;

Considérant que le requérant fait état d’un préjudice sur le plan moral, professionnel et familial; qu’il expose qu’il va devoir quitter le triage où il exerce ses fonctions depuis plus de trente ans et travailler sous les ordres d’un chef brigadier d’un grade inférieur au sien; qu’il s’estime sanctionné en fait pour avoir dénoncé des faits de harcèlement, ce qui, selon lui, porte atteinte à son honneur et à sa réputation; qu’il fait état, certificats médicaux à l’appui, de conséquences sur sa santé; qu’il explique encore que la mesure prise diminuera sa disponibilité pour son fils handicapé;

Considérant que la partie adverse répond que le requérant déduit le préjudice qu’il décrit de la situation conflictuelle à laquelle l’acte critiqué a précisément pour but de mettre fin et non de l’exécution de cet acte même; qu’elle estime que l’éloignement du lieu de travail ne constitue pas en soi un préjudice grave difficilement réparable; qu’elle souligne que la mesure prise est une mesure temporaire qui n’est pas de nature à ternir l’honneur et la réputation du requérant; qu’elle fait valoir que le caractère temporaire de la mesure contredit l’allégation selon laquelle le requérant connaîtra une fin de carrière au goût amer;

Considérant que la distinction faite par la partie adverse entre la situation conflictuelle visée par l’acte critiqué et cet acte même paraît artificielle; que, surtout, la partie adverse ne réfute en aucune façon l’aspect du préjudice qui concerne la situation familiale du requérant et, spécialement, l’état de santé de son fils et la disponibilité que cet état de santé requiert, disponibilité dont il n’est pas contesté

qu'elle sera moindre en raison de l'éloignement du lieu de travail; qu'il n'existe pas, en l'espèce, de motif pertinent de s'écarter de la jurisprudence selon laquelle le préjudice subi par un agent dont les conditions de travail sont modifiées alors qu'il a dénoncé une situation de harcèlement et qui estime que cette mesure aboutit en fait à le sanctionner pour avoir dénoncé ces faits et porte atteinte à son honneur et à sa réputation parce qu'il sera considéré comme le fauteur de troubles, doit être considéré comme établi; que le caractère temporaire de la mesure n'y change rien, d'autant que la durée de la mise à disposition n'est pas indiquée dans l'acte; qu'un arrêt d'annulation ne serait pas de nature à réparer les éléments du préjudice considérés comme avérés; que le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi;

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 l'arrêté adopté par le Ministre des Affaires Intérieures et de la Fonction publique le 15 septembre 2004 au terme duquel Jean LEROY est mis à la disposition de la Direction générale, à savoir le cantonnement de CHIMAY, Brigade 5, Triage inoccupé de FROIDCHAPELLE, pour y poursuivre ses activités d'agent forestier.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le seize mars 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.

