

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 142.661 du 25 mars 2005

A.160.902/VIII-4933

En cause : **HERREMANS** Camille,
ayant élu domicile chez
Me Emmanuel JACUBOWITZ,
avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

la Communauté française,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Mes Marc UYTENDAELE et
Anne FEYT, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

--

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

Vu la demande introduite le 17 mars 2005 par Camille HERREMANS, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la "décision du vendredi 11 mars 2005 de M. Henri INGBERG, Secrétaire général, de changer l'affectation de la requérante et de la placer, à partir du vendredi 1^{er} avril 2005, sous la responsabilité de M. Léon ZAKS, Directeur général";

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu l'ordonnance du 18 mars 2005, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 23 mars 2005 à 10.00 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me JACUBOWITZ, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me FEYT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BOLLY, auditeur au Conseil d'Etat;

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. La requérante, née le 19 septembre 1945, est entrée à l'administration en 1971. D'abord secrétaire de la Commission permanente de contrôle linguistique pendant six ans, elle est entrée au ministère de la Culture en 1976. Elle y a été nommée au grade de conseiller adjoint le 1^{er} août 1984 et au grade d'attaché principal le 1^{er} septembre 1996. Elle a été chargé successivement du service Musique et Danse et du secteur des Musiques non classiques.

2. Au mois de février 2003, la requérante pose sa candidature à un emploi de directeur vacant à l'administration générale de la Culture et de l'Informatique, direction générale de la Culture. Le 5 mars 2004, le Gouvernement de la Communauté française décide de nommer un autre candidat à l'emploi brigué par la requérante. La suspension de l'exécution de cette décision est ordonnée par l'arrêt n° 139.673 du 24 janvier 2005; cet arrêt relate la procédure qui a conduit à la nomination contestée et reproduit notamment des extraits des procès-verbaux des réunions du conseil de direction des 31 mars 2003 et 22 août 2003.

3. Pendant la procédure d'examen des candidatures à l'emploi de directeur, la requérante dépose auprès du conseiller en prévention une plainte motivée dans le cadre de la loi du 4 août 1996 modifiée par la loi du 11 juin 2002 relative à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail. Cette plainte est dirigée contre Christine GUILLAUME et Martine LAHAYE, supérieures hiérarchiques de la requérante.

Dans un rapport du 15 juillet 2004, le conseiller en prévention conclut que la requérante n'a pas fait l'objet de harcèlement moral au travail au sens de la loi du 11 juin 2002, mais que l'on peut parler de "souffrance au travail". Le rapport se termine par les recommandations suivantes :

" Il nous paraît indispensable de proposer une formation de base centrée sur le management dispensée par un intervenant extérieur au Ministère ainsi qu'un coaching très régulier. En effet, un responsable de service doit avoir des compétences autres que la connaissance approfondie du contenu du travail. Il est indispensable que M^{me} HERREMANS acquièrent (sic) les outils nécessaires à la bonne marche d'un service en ce, y compris, la gestion administrative des dossiers dont elle a la charge.

Par ailleurs, il nous semble important que M^{me} HERREMANS puisse bénéficier d'une aide afin de comprendre l'évolution de ses propres difficultés et tenter d'y apporter certaines réponses tout en continuant à effectuer son travail.

Il nous paraît également intéressant de sensibiliser la ligne hiérarchique à la charge psychosociale et plus spécifiquement sur le phénomène de burn out, et plus précisément sur son rôle essentiel en la matière".

4. Le 22 novembre 2004, le directeur de cabinet de la Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel et de la Jeunesse de la Communauté française adresse au secrétaire général du ministère de la Communauté française une note relative à l' "Organisation du Service des musiques non classiques". Selon la requérante, cette note est inspirée par Martine LAHAYE qui est devenue directrice de cabinet adjointe de la Ministre de la Culture. La note formule des critiques à l'égard de la requérante, demande qu'elle soit déchargée de ses fonctions et laisse le destinataire juge "de la pertinence qu'il y a à initier des mesures disciplinaires".

5. Le 3 février 2005, le secrétaire général adresse à la requérante une copie de la note du 22 novembre 2004 et de ses annexes. Il invite la requérante à le rencontrer le 18 février 2005 et précise ce qui suit :

" Consécutivement à l'examen de votre situation à partir de ces éléments et de la conclusion de la procédure pour harcèlement, je vous informe que j'envisage un changement de tâches, voire un changement d'affectation, en application de l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 portant le statut des agents des services du Gouvernement de la Communauté française.

Il me paraît indispensable de vous entendre au préalable à ce propos.

(...)

Vous êtes bien entendu libre de vous faire assister par le conseil de votre choix.

(...)"

6. Par une note circonstanciée du 16 février 2005, accompagnée d'annexes, la requérante s'attache à réfuter les reproches formulés à son encontre dans la note du 22 novembre 2004; elle y dénonce également le manque de suivi donné aux recommandations du conseiller en prévention.

7. Le 17 février 2005, la requérante adresse au conseiller en prévention une nouvelle plainte pour harcèlement moral et violence au travail, plainte dirigée contre Martine LAHAYE.

8. Le 18 février 2005, la requérante, assistée de son conseil, est entendue par le secrétaire général accompagné de trois agents dont le directeur général du Secrétariat général. A cette occasion, la requérante remet au secrétaire général une copie de sa plainte du 17 février 2005. Il ressort du compte rendu de cet entretien que la proposition de changement d'affectation "ne sera pas considérée comme une sanction"; il y est fait référence à la note de cabinet du 22 novembre 2004; le secrétaire général précise à ce propos que ladite note "contient bien des remarques et des reproches", mais que l'objet de l'entretien "n'en reste pas moins celui de la réponse positive à apporter à un constat de blocage indéniable, quelle que soit la perception qu'on en a, et non celui de la question de l'attribution des responsabilités"; il se déclare prêt à préciser l'absence de lien entre la proposition de changement d'affectation et la note de cabinet.

9. Le 8 mars 2005, la requérante adresse au secrétaire général une note dans laquelle elle rappelle et justifie "une nouvelle fois, les raisons pour lesquelles (elle) souhaite être maintenue dans (sa) fonction actuelle, en tous cas momentanément"; elle y propose de quitter son poste à la fin du mois d'août 2005 et explique que ce délai est nécessaire pour qu'elle puisse se préparer psychologiquement à quitter la fonction qu'elle exerce depuis vingt ans et pour lui laisser le temps et l'opportunité d'annoncer autour d'elle qu'elle a l'intention d'envisager un changement d'orientation professionnelle, ce qui écarterait la notion de sanction liée à un départ brusque et immédiat; elle fait également état de son souci de mettre son successeur au courant et de quitter le service dignement. Elle termine sa note en ces termes :

" Je ne peux donc accepter de volontairement quitter mes fonctions avant le 31 août 2005 et vous prie donc instamment de prendre ces raisons en considération. Ce souhait se justifie non seulement pour des raisons personnelles mais aussi dans l'intérêt du service et des opérateurs.

Je vous ai fait part de mon intérêt pour tout ce qui concerne les relations Nord-Sud sur la plan culturel dans des perspectives de développement durable et m'étonne, par ailleurs, de n'avoir reçu aucune proposition concrète d'attribution future, d'autant plus que vous avez évoqué la notion d'expertise au cours de l'entretien. Aucune mission précise n'a jusqu'à présent été définie sous cette terminologie et moi-même, je n'ai pas été interrogée sur mes compétences diverses.

Je constate donc, avec regret, que le seul objectif visé actuellement consiste à m'écarter le plus rapidement possible de ma fonction actuelle et ce, sans motif valable sinon celui de servir des intérêts qui ne sont pas ceux du service public.

Il va de soi que, dans ces circonstances, je ne peux accepter de quitter volontairement mes fonctions. Je reste donc attachée à mes fonctions actuelles et ce, tout particulièrement, dans le contexte de la procédure de promotion au grade de directeur auquel je reste, bien entendu, candidate".

10. Le 8 mars 2005 également, le secrétaire général adresse à la requérante une copie du compte rendu de l'entretien du 18 février 2005 ainsi que l'enregistrement sonore de cet entretien. Le secrétaire général précise :

" Si ce compte rendu devait appeler des observations de votre part, vous voudriez bien me les communiquer à bref délai soit pour le lundi 14 mars.

Sont bien entendu ici concernées vos seules observations concernant la relation qui est faite de cet entretien.

S'agissant des prolongements à venir, ils feront l'objet d'autres interventions de ma part, de la vôtre ainsi que de celle de Maître JACUBOWITZ qui a déjà repris contact avec moi et auquel je transmets une copie de la présente ainsi que de son annexe".

11. Le 11 mars 2005, le secrétaire général adresse deux notes à la requérante.

Dans la première, il répond de manière circonstanciée à la note de la requérante du 8 mars 2005. Il explique notamment qu'il relève de sa responsabilité "de trouver la meilleure affectation possible aux agents en tenant compte des besoins des services et de leur profil personnel" et que c'est sous cette double approche qu'il a pris la décision d'affecter la requérante au secrétariat général; il confirme aussi qu'il "dissocie totalement la décision de (sa) nouvelle affectation des notes vertes et autres plaintes".

La seconde note, qui contient l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée, est rédigée en ces termes :

" Les articles 5 et 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 22 juillet 1996 portant statut des agents des Services du Gouvernement de la Communauté française me confèrent une responsabilité particulière pour ce qui concerne la gestion des membres du personnel et des services du Ministère en même temps que l'arrêté du Gouvernement du 9 février 1998 dit «de délégations» m'habilite à déterminer l'affectation au sein du Ministère des agents des niveaux 1 jusqu'au rang 11 inclus.

En application de ces dispositions réglementaires, j'ai décidé de vous affecter au Secrétariat général à dater du vendredi 1^{er} avril 2005.

Cette décision s'inscrit bien évidemment dans le prolongement direct de l'entretien que nous avons eu en date du 18 février 2005.

Elle est prise dans le souci positif de sortir d'une situation conflictuelle permanente dont tous les protagonistes, et vous-même en particulier, ressentent les effets négatifs pour le travail et pour eux-mêmes.

Les éléments cités lors de notre entretien tout autant que les échanges auxquels cet entretien a pu aboutir en termes de perception et de perspectives ne m'ont en effet pas laissé entrevoir d'alternative sérieuse, raisonnable et efficace à la solution que je retiens.

Au Secrétariat général, à partir de ce vendredi 1^{er} avril 2005, vous serez placée sous la responsabilité de Monsieur Léon ZAKS, Directeur général.

Vous y serez chargée d'une mission d'étude relative à la sensibilisation à la musique et à son apprentissage dans les écoles.

Vous aurez un dialogue direct avec Monsieur Léon ZAKS à qui vous rendrez compte de l'exécution de cette mission.

Ma décision vise donc également, par là-même, à vous trouver un contexte de travail serein dans lequel vous pourrez valoriser vos qualités intellectuelles et votre expérience.

Vous pourrez compter sur mon soutien pour positiver ce qui peut être une nouvelle étape intéressante dans votre parcours".

Les deux notes sont notifiées à la requérante le 11 mars 2005.

12. Le 16 mars 2005, le conseil de la requérante fait savoir au secrétaire général que le compte rendu synthétique de l'entretien du 18 février 2005 peut être approuvé par sa cliente, sous réserve d'ajouts et de corrections qu'il précise;

Considérant que l'extrême urgence n'est pas contestée par la partie adverse; que la requérante a agi avec la diligence requise et que la mesure qu'elle critique prévoit son déplacement à partir du 1^{er} avril 2005; que le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié;

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, même si elle envisage subsidiairement, dans le troisième moyen de la requête, que la décision critiquée pourrait s'analyser comme une mesure grave dépourvue de caractère disciplinaire, la requérante décrit le préjudice grave difficilement réparable que lui causerait son exécution immédiate en retenant la

qualification de sanction disciplinaire déguisée; que pour démontrer que la mesure ainsi qualifiée est de nature à lui causer un préjudice moral grave et difficilement réparable, elle expose que cette mesure trouve son origine dans la note du 22 novembre 2004 qui formule à son encontre des reproches graves et contient des propos vexatoires de nature à porter gravement atteinte à sa crédibilité et à son honneur professionnels; qu'elle rappelle à ce propos que l'arrêt n° 139.673 du 24 janvier 2005 a déjà estimé que les propos tenus à son sujet lors de la réunion du conseil de direction du 31 mars 2003 étaient de nature à porter atteinte à sa réputation professionnelle et souligne que le rapport précédant cet arrêt qualifiait ces propos de particulièrement dénigrants; qu'après avoir reproduit un extrait du procès-verbal de la réunion précitée du conseil de direction et l'intégralité de la note du 22 novembre 2004, elle souligne le caractère dénigrant et vexatoire de cette dernière et ajoute que «Cette circonstance est d'autant plus pénible pour la requérante qu'elle conteste vigoureusement ces affirmations qui ne reposent sur aucune pièce, à tout le moins sur aucune pièce que la requérante a pu examiner et critiquer»; qu'elle insiste sur la circonstance que la décision critiquée «n'est manifestement pas prise dans l'intérêt du service et ne rencontre aucunement le souci de trouver la meilleure affectation possible aux agents tenant compte des besoins du service et de leur profil personnel»; que, selon elle, le préjudice ainsi causé sera d'autant plus important que la mesure prise risque d'être interprétée par ses collègues comme une sanction de son incompétence; qu'elle fait encore valoir que les accusations contenues dans la note du 22 novembre 2004 sont de nature à compromettre le déroulement futur de sa carrière, parce que son déplacement aurait pour conséquence qu'elle ne répondrait plus aux quatre critères définis par le conseil de direction lors de sa réunion du 31 mars 2003; qu'elle tire enfin argument de son âge «et donc du risque pour elle de terminer sa carrière à un poste pour lequel elle n'a pas les compétences requises, qui diffère fondamentalement des fonctions qu'elle a exercées pendant 23 ans au sein de l'administration et ce contre sa volonté»; qu'à l'appui de la description de son préjudice, la requérante cite différents arrêts du Conseil d'Etat;

Considérant que le risque de préjudice grave difficilement réparable doit être examiné au cas par cas, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce; qu'il doit être imputable à l'exécution immédiate de l'acte mis en cause;

Considérant que la thèse de la requérante repose essentiellement sur le postulat qu'elle a fait l'objet d'une sanction déguisée, ce qui est contesté par la partie adverse;

Considérant que le caractère disciplinaire ou non d'une mesure s'apprécie en tenant compte de la teneur de l'acte, des circonstances dans lesquelles il est adopté,

de ce que le comportement de l'agent est ou non qualifié de fautif, de l'intention, manifestée ou non de punir un tel comportement et des incidences sur le statut administratif et pécuniaire de l'agent;

Considérant qu'en l'espèce, et sans préjudice de l'examen des moyens au fond, il apparaît à première vue, à l'issue de l'examen sommaire auquel il peut être procédé dans le cadre d'une procédure d'extrême urgence, que la partie adverse n'a porté aucune appréciation sur le caractère éventuellement fautif du comportement de la requérante, qu'elle n'a pas manifesté l'intention de punir un quelconque comportement et que la décision critiquée n'a aucune incidence sur le statut administratif ou pécuniaire de la requérante qui conserve son grade et son traitement; que s'il est exact que la convocation du 3 février 2005 fait état de la note du 22 novembre 2004, il y a lieu de constater qu'elle vise aussi la procédure relative à la première plainte pour harcèlement; qu'au cours de l'entretien du 18 février 2005, il a été affirmé par le secrétaire général que le déplacement envisagé n'était pas considéré comme une sanction et qu'il n'y avait pas de lien entre cette proposition et la note précitée; que la décision critiquée, lue isolément ou avec la note personnelle et confidentielle qui l'accompagne, n'exprime aucune volonté de punir; que ces constatations conduisent à la conclusion provisoire que l'acte critiqué n'est pas une sanction disciplinaire déguisée; que, dès lors, le préjudice moral décrit comme résultant de l'existence d'une telle sanction ne peut pas être considéré comme établi;

Considérant qu'il se conçoit que la requérante ressente péniblement le contenu de la note du 22 novembre 2004; que cette note ne paraît cependant pas, au stade actuel de la procédure, avoir été l'élément déterminant de la mesure critiquée, de sorte que le sentiment engendré par son contenu n'est pas imputable à l'exécution immédiate de cette mesure; qu'en outre, contrairement à un avis du conseil de direction dont le contenu est susceptible de recevoir une certaine diffusion, elle n'a apparemment pas été portée à la connaissance de tiers; que la requérante n'établit en tout cas pas que tel aurait été le cas du fait de la partie adverse; que la situation n'est donc pas comparable à celle qui a donné lieu à l'arrêt n° 139.673 du 24 janvier 2005; que la décision critiquée elle-même n'énonce aucun motif qui pourrait être qualifié de vexatoire ou de dénigrant; que la description donnée par la partie adverse de la mission qui sera celle de la requérante ne paraît pas étrangère à la sphère de compétences de celle-ci et qu'il n'existe pas de raison objective de supposer que le déplacement en vue de l'exercice d'une telle mission serait imputable à l'incompétence de l'intéressée; qu'aucun élément concret n'étaie la crainte exprimée par la requérante à ce propos;

Considérant qu'il ressort des pièces produites par la requérante qu'elle aurait admis le déplacement dont elle est l'objet si celui-ci avait pris cours plus tard, lui permettant ainsi, d'une part, de former son successeur et, d'autre part, de présenter son déplacement comme un changement d'orientation professionnelle choisi par elle; que cette argumentation n'est cependant pas reprise dans la demande au titre du préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que l'acte critiqué n'empêche pas la requérante de rester candidate à l'emploi de directeur si celui-ci doit être remis en compétition en cas d'annulation de la nomination de Patrice DARTEVELLE; qu'en tout état de cause, les titres et mérites qui étaient ceux de la requérante au moment où elle a posé sa candidature ne sauraient être affectés par son déplacement et qu'il n'apparaît pas que la chance d'être nommée à l'emploi qu'elle brigue est définitivement perdue; qu'il ressort des explications fournies par la partie adverse que, si la mission qui lui est confiée diffère des tâches qu'elle a accomplies jusqu'à présent, cette différence n'est pas à ce point fondamentale qu'elle puisse être considérée comme un changement de carrière;

Considérant qu'il ressort de ce qui précède que le risque de préjudice grave difficilement réparable n'est pas établi;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence de l'exécution de la décision attaquée est rejetée.

Article 2.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175euros, sont mis à charge de la partie requérante.

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

M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat, président f.f.,
M^{me} HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

S. GEHLEN.