

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 168.373 du 1^{er} mars 2007

A.179.128/VIII-5755

En cause : **BAUDHUIN** Emmanuel,
ayant élu domicile chez
Me François TULKEN, avocat,
chaussée de La Hulpe 177/6
1170 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre de l'Economie, des petites et
moyennes Entreprises, des
Classes moyennes et de l'Energie,
ayant élu domicile chez
Mes Patrick HOFSTRÖSSLER et
Muriel VANDERHELST, avocats,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles.

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 4 décembre 2006 par Emmanuel BAUDHUIN tendant à la suspension de l'exécution de la note de service 2006/E2/000685 du 5 octobre 2006 du directeur général de la direction générale de l'énergie du Service public fédéral Economie, petites et moyennes Entreprises, Classes moyennes et Energie, adressée au personnel de sa direction générale, par laquelle de nouveaux responsables "Ressources humaines et budget" sont définitivement désignés, en remplacement du requérant;

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} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 14 février 2007 fixant l'affaire à l'audience publique du 27 février 2007;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me TULKENS, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me K. LEMMENS, loco Mes HOFSTRÖSSLER et VANDERELST, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, 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 faits utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Par un arrêté royal du 1^{er} avril 1993, le requérant a été nommé à titre définitif dans le grade de secrétaire d'administration au ministère des Affaires économiques, à partir du 16 novembre 1992.

2. L'arrêté royal du 1^{er} juin 2006 affectant les agents du niveau A du Service public fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie à une filière de métiers a classé le requérant, affecté à la direction générale de l'énergie, dans la filière de métiers "gestion générale", en application de l'article 224 de l'arrêté royal du 4 août 2004 relatif à carrière du niveau A des agents de l'Etat.

3. Le 10 janvier 2006, le requérant a été victime d'un accident sur le chemin du travail.

4. Le requérant s'est vu délivrer les certificats médicaux suivants par son médecin traitant, le docteur T. GOSSIAUX :

- certificat daté du 10 janvier 2006, "est atteint de choc col. cervical + épaule + col lombo- sacrée- congé prévu : 13 jours à partir du 10 janvier 2006;
- certificat daté du 21 janvier 2006, "est atteint de cervico ...illisible...douleur... illisible" - congé prévu : 14 jours à partir du 21 janvier 2006;
- des certificats successifs prévoyant des congés de 14 jours, indiquant que le requérant est atteint de douleurs et d'un état dépressif réactionnel à un harcèlement au travail, envoyés au Service de santé administratif, centre médical de Charleroi, dont le dernier est daté du 16 septembre 2006.

6. Le requérant a adressé à la partie adverse des avis successifs portant à sa connaissance la prolongation de son incapacité de travail pour cause d'accident de travail survenu le 10 janvier 2006.

7. Le 2 octobre 2006, le requérant s'est présenté sur son lieu de travail, où il paraît être resté moins d'une heure.

8. Le 2 octobre 2006, le requérant a adressé au Service de santé administratif, centre médical de Charleroi, un nouveau certificat de son médecin traitant, daté du 2 octobre 2006, qui déclare "avoir constaté que suite à l'accident du travail dont il a été victime en date du 10 janvier 2006, M. BAUDHUIN Emmanuel est atteint de choc nerveux au travail - lombalgies ...illisible" et prévoyant un congé de 14 jours à partir du 30 septembre 2006.

9. Toujours à la même date, le requérant a fait parvenir à la partie adverse un avis l'informant de son incapacité de travail pour la période du 30 septembre 2006 au 14 octobre 2006, à la suite de son accident du travail du 10 janvier 2006.

10. Le 5 octobre 2006, Marie-Pierre FAUCONNIER, directeur général de la direction générale Energie a adressé la lettre suivante au requérant :

" Objet : congé de maladie et présence au bureau.

Monsieur Baudhuin,

Je viens de recevoir le formulaire m'informant de la prolongation, pour la période du 30/09 au 14/10, de votre congé pour maladie suite à votre accident sur le chemin du travail. Je m'en étonne car j'ai appris, par ailleurs, que vous vous étiez présenté au bureau le 2 octobre en déclarant reprendre le travail sous un régime de mi-temps médical.

Vous comprendrez que je trouve la situation particulièrement incohérente. Soit vous êtes en congé de maladie depuis le 30/09 comme le stipule le formulaire et vous devez en informer le service personnel dès le lundi et donc vous ne vous trouvez pas au bureau; soit vous reprenez le travail, que ce soit sous un régime de mi-temps

médical ou autre, et vous en informez le service personnel qui doit communiquer votre reprise au service maladie, mais en tout cas, vous ne pouvez pas être en congé de maladie et présent au bureau.

Pour votre information, une nouvelle réglementation relative au contrôle des absences pour maladie est entrée en vigueur le 2 octobre dernier. Vous trouverez en annexe la note de service 200649/S1/P10/GI/GS parue à ce sujet ainsi qu'une copie du mail envoyé au personnel de E2 concernant la nouvelle procédure d'appel établie.

Vous trouverez également en annexe une note de service 2006/E2/000685 du 05/10/2006 qui informe le personnel de ma direction générale de la désignation, dans l'intérêt du service, de nouveaux responsables Ressources humaines et Budget.

Lors de votre retour, nous aurons une réunion afin de déterminer les fonctions que vous occuperez, en tenant compte de vos aspirations et compétences ainsi que de l'intérêt et des besoins du service.

Veillez agréer, Monsieur Baudhuin, l'assurance de ma considération distinguée"

La note de service 2006/1005/000685 du 5 octobre 2006 précitée de Marie-Pierre FAUCONNIER, est rédigée comme suit :

" NOTE DE SERVICE

responsables "Ressources humaines " et "Budget" pour E2.

Afin d'assurer le bon fonctionnement de ma direction générale, étant donné l'absence de Monsieur Emmanuel Baudhuin suite à son accident, j'ai confié depuis le début de l'année, les tâches "Ressources humaines" et "Budget" qui étaient de son ressort à Madame Jocelyne Lesne pour les Ressources humaines et à Monsieur François Renard pour le Budget.

Suite à la prolongation de cette absence, dans l'intérêt et la continuité du service, j'ai décidé de confier définitivement ces responsabilités aux deux agents qui exercent concrètement ces fonctions depuis le début de l'année. Par conséquent, à partir du 1^{er} octobre 2006, Madame Jocelyne Lesne, attaché, est officiellement désignée responsable des Ressources humaines et Monsieur François Renard, attaché, correspondant budgétaire de la direction générale Energie".

Cette note de service constitue l'acte attaqué.

10. Par un envoi recommandé du 12 octobre 2006, le requérant a adressé la lettre suivante au Ministre :

- " Concerne : Plainte du fait de harcèlement moral au travail
Loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (chapitre V bis)
Article 32 tredecies § 1^{er} et § 3 : protection de l'emploi et des conditions de travail - Réintégration de fonctions - Mise en demeure recommandée.

Monsieur le Ministre,

Par le présent envoi recommandé, je vous informe des faits de harcèlement moral graves et répétés dont je suis la victime dans le cadre de mes fonctions de correspondant ressources humaines et correspondant budgétaire, attaché à la Direction générale de l'Energie.

Le 19 février 2006, j'ai adressé une plainte pour harcèlement moral au travail - largement motivée et assortie de nombreuses pièces probantes - à l'Auditorat du Tribunal du Travail de Bruxelles, qui poursuit depuis lors une enquête - instruction.

Le 21 février 2006, ma plainte a été communiquée officiellement à la Direction du Contrôle du bien-être au travail (SPF Emploi, travail et concertation sociale), afin d'assurer la protection de mon emploi et de mes conditions de travail, conformément à l'article 32 tredecies, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail.

En date du lundi 2 octobre 2006, à l'issue d'une période de certificat médical, je me suis présenté auprès de mon administration de l'Energie pour y reprendre mes fonctions de correspondant Ressources humaines et correspondant budgétaire.

A ma plus grande surprise, il m'a fallu constater qu'il m'était impossible de pouvoir reprendre mon travail, alors que je ne dispose plus d'aucun bureau, ni d'un ordinateur et que toutes mes attributions et dossiers m'ont été retirés.

Le jour même, un nouveau certificat médical a été établi par mon médecin qui confirme la dégradation de ma santé, en suite de ces faits regrettables.

J'estime que la manière de procéder de madame M.-P. Fauconnier, directrice générale et de son conseiller de staff H. Autrique, est particulièrement dénigrante et harcelante, à l'égard d'un agent statutaire qui comme moi sert l'Etat fédéral avec loyauté et dévouement depuis bientôt quinze années de service.

Pour rappel, depuis début 2006, Madame Fauconnier cautionne des écrits spécialement calomnieux et diffamatoires à mon encontre, s'immisce dans ma correspondance privée, me retire toutes mes attributions sans concertation préalable, organise le déménagement d'office de mon bureau vers un autre bureau sombre et exigu et tolère l'affichage intempestif aux valves à côté de la pointeuse d'une photo - datant d'octobre 2005 prélevée sur le site internet de mon club de sport me présentant à une activité de cycling - pendant ma période de congé d'accident de travail.

Madame Fauconnier en vient à présent à attribuer mon seul espace réduit de travail et mon P.C. à une nouvelle arrivante (2/10/2006) et enfin, le comble, à notifier à l'ensemble du personnel de l'administration de l'Energie le retrait définitif de mes deux fonctions principales de correspondant RH et de correspondant budgétaire (...) confiées rétroactivement à la date du 1^{er} octobre 2006 à deux autres agents appartenant à la filière de métiers "Economie" et non "Gestion générale" comme moi-même, au motif prétendu de l'intérêt et de la continuité du service.

Plus aucun bureau, plus de P.C., plus d'attributions : il s'agit là d'un ensemble de manoeuvres dénigrantes et répétées visant clairement à vouloir m'écarter de mon emploi et de mon service, en contradiction évidente avec le prescrit de l'article 32 tredecies de la loi du 4 août 1996 qui interdit formellement de modifier unilatéralement mes conditions de travail.

Par la présente, en votre qualité de chef du département, et conformément à la disposition de l'article 32 tredecies, § 3, de la loi précitée du 4 août 1996, je vous mets en demeure d'exiger des services de votre administration ma réintégration officielle dans mes attributions et conditions de travail.

(...)"

11. A la date d'introduction de la présente demande de suspension, le requérant était toujours en incapacité de travail;

Considérant que le requérant prend un moyen unique de la violation des droits de la défense, du principe audi alteram partem, de l'obligation de motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir; qu'en une première branche, il expose que l'acte attaqué lui retire définitivement et officiellement les deux responsabilités majeures de sa fonction et qu'aucune autre fonction ne lui a été attribuée; qu'il estime qu'il s'agit d'une mesure grave prise en raison de son comportement, la décision contestée étant justifiée par son absence; qu'en une deuxième branche, le requérant soutient que l'acte attaqué ne précise pas suffisamment la base sur laquelle il a pu être mis fin à ses fonctions; qu'il fait valoir que l'intérêt du service est une notion vague qu'il faut justifier plus amplement, que le fait de confier définitivement ses responsabilités à deux agents ne peut pas se justifier par le seul motif de l'intérêt du service, rien n'établissant une perturbation de celui-ci dès lors que ses responsabilités avaient été de facto confiées, temporairement à d'autres agents; qu'il soutient que son absence pour incapacité de travail ne constitue pas un motif raisonnable justifiant l'acte attaqué, lequel s'assimile à une sanction disciplinaire déguisée; qu'en une troisième branche, il conteste la compétence de l'auteur de l'acte pour modifier, par une simple note de service, de manière substantielle son affectation, constatant que, par un arrêté royal du 1^{er} juin 2006, il a été attaché à la filière de métiers "gestion générale" et que la gestion du personnel et du budget sont de l'essence même de son affectation;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité de la demande de suspension, estimant que la mesure contestée ne constitue qu'une simple mesure d'ordre intérieur, non susceptible de recours; qu'elle estime que l'acte attaqué ne s'analyse pas en une mesure grave prise en raison du comportement du requérant et moins encore en une sanction; que, selon elle, il s'agit d'une mesure destinée à assurer au mieux le fonctionnement de l'administration; qu'elle expose ce qui suit :

" Ainsi, depuis son absence une partie des fonctions qu'il exerçait, à savoir les tâches relatives aux Ressources humaines et au budget, ont été confiées à deux autres agents. Le fait est que confier ainsi des fonctions à d'autres agents en plus de leurs fonctions habituelles est de nature, à terme, à affecter le bon fonctionnement du service dès lors que cela requiert un investissement de la part de ces agents s'additionnant à celui déjà requis par leurs autres fonctions. Après une certaine durée, l'on peut dès lors comprendre qu'au vu de l'investissement ainsi fourni et du souci qu'il continue à être fourni, l'autorité en vienne à transférer définitivement ces fonctions à d'autres agents, en l'espèce ceux les ayant assurés temporairement";

que la partie adverse soutient par ailleurs que, nonobstant l'acte contesté, le requérant est encore responsable d'autres fonctions, à savoir :

- " - celle de conseiller juridique, laquelle englobe des tâches relatives aux avis juridiques, à la rédaction de projets d'arrêtés royaux, ministériels et de la formulation de réponses à des questions parlementaires;
- celle de responsable de la gestion logistique de la Direction générale (bâtiments, mobilier, économat, gestion des voitures, ...);

qu'enfin, elle ajoute ce qui suit :

- " Le requérant ne se retrouve donc pas sans attributions en suite de l'adoption de l'acte attaqué, et il lui a expressément été indiqué que, dès son retour, de nouvelles fonctions lui seraient attribuées. Quant aux attributions qui lui seront alors attribuées, juger aujourd'hui de leur pertinence est sans conteste prématuré et partant, constitue un débat irrecevable";

Considérant qu'une décision ayant pour objet de réorganiser le service en vue d'assurer son bon fonctionnement n'est en principe pas susceptible de recours; qu'il en va autrement lorsqu'elle entraîne une modification importante de la manière dont l'agent accomplit sa mission; que tel est le cas en l'espèce, le requérant se voyant retirer deux attributions importantes; que la demande est recevable;

Considérant que le requérant prend un moyen unique notamment de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs;

Considérant que la partie adverse répond qu'à supposer que cette législation soit applicable, l'acte contesté est adéquatement motivé compte tenu des circonstances dans lesquelles il a été adopté; qu'elle expose ce qui suit :

- " Ainsi, en l'espèce, la motivation de l'acte attaqué reposant sur l'intérêt du service et le souci d'assurer son bon fonctionnement ainsi que sur l'absence du requérant, et partant implicitement sur ses conséquences à l'égard du fonctionnement du service, suffit à répondre à l'obligation de motivation formelle. Dans une logique de bon fonctionnement du service, les tenants et les aboutissants de ces éléments sont en effet pour le moins évidents.

Dès lors qu'un agent est absent, il convient de veiller à ce que les fonctions dont il s'occupe en temps normal soient pourvues à d'autres agents, et cela sur base même du principe de continuité du service public. Un tel remplacement a lieu dans un premier temps à titre provisoire, ce qui a été fait en l'espèce, et ce qui ressort d'ailleurs de l'acte attaqué. Lorsque cependant l'absence dure et perdure, comme en l'espèce, les motifs à l'origine de cette absence tout comme les qualités de l'agent assumant habituellement les fonctions concernées sont des questions tout à fait étrangères à un souci bien plus grand : l'intérêt du service peut requérir, le cas échéant, une redistribution des tâches concernées. Celle-ci n'implique nullement une sanction à l'égard du fonctionnaire absent ni une quelconque volonté de le rétrograder. Il s'agit uniquement de faire face à une situation à l'égard de laquelle la continuité du service ne se satisfait plus de l'alternative provisoire qui lui a été trouvée dans un premier temps. Ainsi, si d'autres agents se sont investis dans une fonction sachant que cela serait provisoire, vient un moment où les bonnes volontés s'érodent, où les expériences acquises deviennent nombreuses et où les agents en charge à titre provisoire deviennent incontournables pour la bonne gestion des

fonctions concernées. Partant, une solution plus stable s'impose. Or à ce sujet, si la continuité du service public permet de justifier l'acte attaqué, le principe de la mutabilité du service public le peut également. En l'espèce, si le requérant a un droit à l'égard des fonctions qu'il exerce, c'est uniquement celui de recevoir des fonctions en concordance avec ses compétences, sa nomination et dans le respect du principe de bonne foi. Pour le surplus en revanche, il n'a aucun droit acquis à l'exercice de fonctions données ad vitam eternam. L'évolution du service public et sa mutabilité sont nécessaires, tant qu'elles visent l'intérêt général. Partant la réorganisation de la distribution du travail doit elle aussi être couverte par ce principe";

Considérant qu'il serait à tout le moins étrange que les attributions qui, selon la partie adverse, sont toujours confiées au requérant n'aient pas été confiées, à titre provisoire, à d'autres agents; que la partie adverse ne s'en explique pas, qu'a fortiori, elle est en défaut d'expliquer pour quelle raison la continuité du service ne justifiait pas que ces attributions résiduelles n'aient pas été confiées à titre définitif aux agents auxquels elles avaient été confiées à titre temporaire; qu'enfin, il résulte des termes mêmes de l'acte attaqué que les missions qui seraient confiées au requérant lorsqu'il sera en état de reprendre son activité sont totalement indéterminées; qu'enfin, il est parfaitement incompréhensible qu'une expérience de quelques mois acquise dans une fonction puisse prévaloir sur l'expérience du requérant, désigné dans les fonctions litigieuses depuis respectivement 2002 et 2004; qu'ainsi, non seulement l'acte contesté n'est pas adéquatement motivé mais semble déficient quant aux motifs de fait qui le fondent; que le moyen est, dans cette mesure, sérieux;

Considérant que, sans raison valable, la partie adverse a privé le requérant de ses attributions principales; qu'en l'état de la procédure, et sous réserve de ce qui pourrait être décidé à l'avenir, la décision contestée est, par sa nature et par les conséquences qu'elle entraîne, constitutive d'un risque de préjudice grave difficilement réparable;

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 note de service 2006/E2/000685 du 5 octobre 2006 du directeur général de la direction générale de l'énergie du Service public fédéral Economie, petites et moyennes Entreprises, Classes moyennes et Energie,

adressée au personnel de sa direction générale, par laquelle de nouveaux responsables "Ressources humaines et budget" sont définitivement désignés, en remplacement du requérant.

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 sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le premier mars deux mille sept par :

M. GEUS, président de chambre,
M^{me} HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

J.-Cl. GEUS.