CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 213.286 du 17 mai 2011

A.175.122/VIII-5601

En cause : **CAULIER** Benoît,
ayant élu domicile chez
Me Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Émile De Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

le Centre public d'action sociale de Jurbise,
ayant élu domicile chez
Me Frédéric GOSSELIN, avocat,
rue de Clairvaux 40/202
1348 Louvain-la-Neuve.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 juillet 2006 par Benoît CAULIER qui demande l'annulation "des décisions relatives à «l'organisation du service social et des établissements du Centre - répartition des compétences» prises par le Bureau permanent du CPAS de la Commune de Jurbise en sa séance du 20 février 2006, et imposant une rétrogradation ou, à tout le moins, un changement d'affectation du requérant";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. BOSQUET, premier auditeur au Conseil d'État, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 10 mars 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 13 mai 2011;

Entendu, en son rapport, M^me^ DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me Valery VANDER GEETEN, loco Me Frédéric GOSSELIN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. BOSQUET, premier auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le requérant a été recruté par la partie adverse en qualité d'assistant social contractuel en 1995. À partir du 1er juin 2000, il est devenu responsable des maisons d'accueil de la petite enfance de la partie adverse, et il a réussi en juin 2002, avec la plus grande distinction, une formation spécifique pour de telles fonctions de direction. Après avoir été désigné directeur de ces maisons d'accueil sous le régime d'un contrat de travail à durée indéterminée, il est nommé agent statutaire à titre définitif comme assistant social, puis réussit l'examen de promotion au grade de directeur des maisons d'accueil de la petite enfance, emploi ajouté entre-temps au cadre du personnel. Il est nommé définitivement dans cette fonction le 1er septembre 2005.

2. Ses relations avec sa hiérarchie se détériorent ensuite, avec des répercussions sur sa santé, et il est placé en incapacité de travail à partir du mois de janvier 2006. Il dépose des certificats médicaux couvrant son absence du 18 janvier 2006 au 17 février 2006. Son remplacement est confié à Valérie EVENS pour la garderie de Masnuy-Saint-Jean et à Ingrid MALBRENNE pour celle de Herchies. Le 8 février 2006, une inspectrice de l'ONE formule des recommandations à leur attention relativement au projet éducatif et au fonctionnement des maisons d'accueil.

3. Le 15 février 2006, Thérèse DECAMPS, travailleur social en chef, organise une réunion de travail en vue de proposer une nouvelle répartition des tâches au sein du service social. Ce même jour, la partie adverse adresse au requérant un courrier l'invitant à prendre contact avec le secrétaire du CPAS dès son retour, pour qu'il puisse l'informer des dispositions qui ont été prises en son absence et des conséquences qu'elles entraînent sur la nature et le contenu de ses prestations. Ce courrier précise également que la partie adverse souhaite que Thérèse

DECAMPS soit informée et associée à l'organisation du travail que l'autorité a prévu de mettre en place dès les semaines qui suivent.

4. L'incapacité de travail du requérant est prolongée jusqu'au 28 février 2006. Elle le sera ensuite jusqu'au 31 mars, puis jusqu'au 30 juin 2006, date à laquelle il épuise l'intégralité de ses possibilités de congé de maladie. À partir du 1er juillet 2006, il demande et obtient une interruption de carrière à temps plein, pour des périodes successives renouvelées en dernier lieu, pour un an, à partir du 1er juillet 2010.

5. Le secrétaire soumet au Bureau permanent de la partie adverse, lors de sa séance du 20 février 2006, un rapport exposant des problèmes et lacunes constatés dans l'organisation des garderies à l'occasion du remplacement du requérant par les deux personnes précitées. Selon ce rapport, la proposition du Président du Centre est la suivante : "Pour éviter de remettre en cause cette nouvelle organisation de travail, il est envisagé de la maintenir sans changement un temps nécessaire et indéterminé, pour permettre aux responsables actuels des maisons d'enfants de poursuivre le travail entamé depuis un mois, dans un climat de stabilité et de sérénité qui permettent à l'autorité du Centre de valider ou de reconsidérer l'option choisie".

Le 20 février 2006, le Bureau permanent de la partie adverse adopte l'acte attaqué, qui modifie diverses délibérations antérieures ayant organisé la répartition des tâches et les remplacements au sein du service social. Aux termes de cette décision, le requérant se voit charger de diverses attributions sans rapport avec les maisons d'accueil de la petite enfance, tandis que Valérie EVENS est chargée de la responsabilité et de la gestion de la maison communale d'accueil de la petite enfance de Masnuy-St-Jean et Ingrid MALBRENNE, de celle d'Herchies.

Le préambule de cette délibération précise :

" Considérant que la période d'absence prévisible de [Benoît CAULIER] est susceptible de se prolonger au-delà du 28 février 2006 et que le bon fonctionnement des maisons d'enfants du Centre ainsi que des autres services sociaux ouverts à la population nécessite de maintenir les remplaçantes actuelles de Monsieur CAULIER dans leurs responsabilités nouvelles, pour une période provisoirement indéterminée et, le cas échéant, après le retour au travail du Directeur des M.C.A.E. du Centre précité;

(...)

Considérant qu'en date du 15 février 2006, le service social a élaboré, en réunion de travail, une répartition des tâches et des compétences principales qui tient compte des responsabilités nouvelles confiées à Mesdames EVENS et MALBRENNE et de la nécessité corrélative d'attribuer, en retour, une partie de leurs compétences ainsi que des tâches diverses du service social à Monsieur Benoît CAULIER;".

L'article 9 de la délibération précise que la décision prend effet au 20 février 2006, pour une durée indéterminée.

6. Le 23 février 2006, la partie adverse adresse aux parents des enfants inscrits dans les deux maisons d'accueil concernées une lettre circulaire leur précisant "que la gestion et la responsabilité des garderies du C.P.A.S. de Jurbise ont été confiées à Madame Valérie EVENS (...), pour le site de Masnuy-St-Jean, et à Mademoiselle Ingrid MALBRENNE (...), pour le site d'Herchies".

7. Au cours d'une réunion de travail qui s'est tenue le 27 février 2006 et qui a mis en présence les deux nouvelles gestionnaires des garderies précitées ainsi que le receveur communal et la responsable administrative des garderies, il est indiqué que la reprise de la direction des maisons d'accueil a permis de constater certains dysfonctionnements d'ordre administratif affectant la gestion de "l'ancien Directeur" ("désordre administratif", absence de tenue d'agenda de rendez-vous, manque de prise de conscience de la ligne hiérarchique légale, absence de rapport des activités), et diverses recommandations ont été formulées en vue d'une réorganisation des garderies, notamment en ce qui concerne la ligne hiérarchique, la tenue des documents administratifs et la gestion des relations avec les parents.

8. Par un courrier du 2 mars 2006, la partie adverse informe le requérant des décisions prises par le bureau permanent le 20 février 2006. Elle le prie de lui retourner, dans les meilleurs délais, les doubles des clefs des établissements d'Herchies et de Masnuy-St-Jean qui lui avaient été confiés dans le cadre de ses "responsabilités antérieures".

9. En vue de la séance du Bureau permanent du 24 mars 2006, le secrétaire présente un rapport relatant les recommandations formulées par l'inspectrice de l'ONE le 8 février 2006, ainsi que les recommandations formulées au cours de la réunion de travail précitée du 27 février 2006. Il y est encore fait référence à une réunion de présentation qui s'est tenue le 17 mars 2006, au cours de laquelle la responsable du service social a insisté sur "l'autonomie de fonctionnement des directrices de garderie", et il y est mentionné que "le secrétaire et le receveur ont insisté sur le caractère exceptionnel et transitoire des actions qui ont été menées au cours des dernières semaines" et que "une partie de la réorganisation des services, décidée par le Bureau permanent en séance du 24 février, dépend bien entendu du retour ou du remplacement, en cas d'absence prolongée, de Monsieur CAULIER";

Considérant que la partie adverse fait observer que le requérant a délibérément choisi d'interrompre sa carrière et exerce même une nouvelle activité professionnelle, ce qui démontrerait l'absence de tout grief;

Considérant qu'à juste titre, le requérant expose à cet égard qu'il exerce une autre activité professionnelle durant son interruption de carrière, comme la loi le lui permet, mais qu'il conserve sa qualité d'agent statutaire et souhaite reprendre à terme ses fonctions auprès de la partie adverse, de sorte qu'il conserve un intérêt à l'annulation; qu'aucune circonstance ne permet de constater en l'espèce que le requérant aurait renoncé à exercer ses fonctions et que la demande d'interruption de carrière peut trouver son origine dans les répercussions psychologiques de l'acte attaqué; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité; qu'elle considère que l'acte attaqué est une mesure d'ordre intérieur, et ajoute que compte tenu du caractère provisoire et pris dans l'urgence de l'acte attaqué, le requérant ne dispose pas d'un intérêt suffisant pour le contester puisqu'il ne produit ses effets que durant son absence; qu'elle soutient qu'il ressort du dossier administratif que l'acte attaqué a été pris dans l'urgence et à titre provisoire dès qu'elle a été informée que l'absence du requérant risquait de se prolonger un certain temps ; que, selon elle, l'incertitude quant à la durée de l'absence du requérant ne lui a pas laissé d'autre choix que de désigner deux remplaçants dans des conditions leur permettant de s'investir convenablement et durablement dans leurs nouvelles tâches; qu'elle insiste sur le caractère provisoire de l'acte attaqué, en précisant que ce n'est que le cas échéant et de manière tout à fait hypothétique, qu'il y a été prévu que les nouvelles attributions pourraient être confirmées dès son retour ce qui nécessiterait alors une nouvelle décision; que, selon elle, les mesures adoptées n'avaient pour objet que de pourvoir provisoirement au remplacement du requérant pendant son absence et pendant une période de transition consécutive à son retour au travail; qu'elle dément que l'acte attaqué soit fondé sur une appréciation négative de la manière de servir du requérant, ou qu'il soit animé d'une intention de punir; qu'elle soutient encore qu'à supposer qu'il faille considérer que l'acte attaqué constitue une sanction disciplinaire déguisée, le recours serait irrecevable en raison du fait que le requérant aurait alors dû préalablement introduire le recours administratif prévu à l'article 53, § 3, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale;

Considérant que, si l'acte attaqué n'avait pour portée que de pourvoir au remplacement du requérant pour la durée de son absence, celui-ci serait sans intérêt à son annulation; que, toutefois, pareille présentation de l'acte attaqué n'est pas conforme au dossier administratif; qu'en effet, la décision elle-même ne se borne

nullement à organiser le remplacement du requérant, puisqu'elle précise quelles sont les tâches qui lui incomberont pour compenser celles dont il sera déchargé; que tant les termes de la délibération que ceux des courriers adressés au requérant, rappelés dans l'exposé des faits, sont clairs sur ce point ; que, certes, ces mesures ont été présentées comme "provisoires" mais sans aucune précision à cet égard et sans la moindre allusion à un rétablissement futur des responsabilités du requérant; que dès lors, rien n'accrédite la thèse de la partie adverse selon laquelle ces dispositions n'auraient visé, au cas où le requérant reprendrait ses fonctions, qu'une période transitoire ; qu'il faut donc tenir pour établi que les dispositions arrêtées avaient bien pour objet de modifier les attributions du requérant;

Considérant que pareille modification ne se limite pas à organiser le service et ne constitue pas une mesure d'ordre intérieur; qu'en effet, le requérant étant nommé en tant que directeur des maisons d'accueil de la petite enfance, la décision attaquée porte directement atteinte aux droits qu'il tient de sa nomination et aux attributions que lui confèrent les articles 21 et suivants de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 27 février 2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil; qu'elle procède en outre de raisons en relation avec son comportement personnel; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation des principes généraux de bonne administration et d'équitable procédure, consistant dans l'obligation pour l'autorité administrative d'entendre les personnes intéressées préalablement à toute mesure susceptible de leur faire grief, de la méconnaissance des droits de la défense, de la violation de formes substantielles ou prescrites à peine de nullité et de l'excès de pouvoir;

Considérant que la partie adverse répond que le requérant ne peut raisonnablement lui reprocher de ne pas l'avoir entendu dès lors que l'acte attaqué entend pourvoir à son remplacement pendant sa maladie; qu'elle dit ne pas apercevoir en quoi il serait contraire à l'intérêt général de pourvoir au remplacement d'un directeur qui est chargé d'assurer la gestion quotidienne d'un centre d'accueil de la petite enfance, poste qu'elle ne pouvait laisser vacant pour un laps de temps prolongé et non négligeable;

Considérant que, comme il a été constaté, l'acte attaqué ne se borne pas à pourvoir au remplacement du requérant, mais modifie ses attributions; qu'il résulte du dossier administratif que les raisons qui ont amené la partie adverse à prendre une telle décision étaient principalement liées à des reproches concernant sa manière de servir; que le dossier établit en effet que les deux remplaçantes du requérant ont fait part à la partie adverse de divers dysfonctionnements mettant clairement en cause

une mauvaise gestion de "l'ancien directeur", et que les autorités ont partagé ce constat; que les problèmes relevés lors de réunions de travail, et mentionnés dans les rapports soumis au bureau permanent, ne constituaient pas le constat de problèmes structurels d'organisation, mais évoquaient des déficiences dans la manière dont le requérant concevait et exécutait son travail; que seule l'existence de tels griefs peut expliquer la décision de lui retirer toute responsabilité dans le secteur des maisons communales d'accueil de l'enfance, alors même qu'il en était directeur; que jamais le requérant n'a été invité à s'expliquer ni à faire valoir son point de vue quant aux mesures envisagées; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête, qui ne sont pas susceptibles de déboucher sur une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1er.

Sont annulées les décisions relatives à "l'organisation du service social et des établissements du Centre - répartition des compétences" prises par le Bureau permanent du CPAS de la Commune de Jurbise en sa séance du 20 février 2006, et imposant une rétrogradation ou, à tout le moins, un changement d'affectation de Benoît CAULIER.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIIIe chambre, le dix-sept mai deux mille onze par :

Mme	VANDERNACHT,	président de chambre f.f.,
M.	CAMBIER,	conseiller d'État,
Mme	DÉOM,	conseiller d'État,
Mme	HONDERMARCQ,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ. P. VANDERNACHT.