

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 219.405 du 21 mai 2012

A. 191.670/VIII-6772

En cause : **HANTSON** Jean-Marie,
rue des Hycocognes 12
7906 Gallaix,

contre :

la ville de Lessines, représentée par
le collège communal,
Grand Place 12
7860 Lessines.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 mars 2009 par Jean-Marie HANTSON qui demande l'annulation de "la décision prise le 5 décembre 2008 par le Collège communal de Lessines, de modifier unilatéralement les conditions essentielles d'accomplissement de sa fonction, par l'adoption d'un nouvel organigramme des services et la création d'un nouvel emploi de chef de bureau technique au sein des services de la partie adverse";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} BOLLY, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 7 février 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 9 mars 2012;

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^{es} Monique DETRY et Michel VANHOESTENBERGHE, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Laurent CHEVALIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} BOLLY, 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 est agent communal statutaire depuis le 2 avril 1981 et exerce la fonction d'agent technique en chef.

2. Le 5 juillet 2001, le bourgmestre transmet au personnel, par une note de service, un nouvel organigramme décrivant les tâches de chacun. Le requérant est alors présenté comme le responsable de l'ensemble des services référencés dans ledit organigramme et l'interlocuteur privilégié des autres intervenants au niveau de la commune.

3. Le 24 juillet 2007, le requérant adresse une réclamation au ministre wallon en charge des Affaires intérieures et de la Fonction publique afin qu'il annule la délibération du collège communal de la partie adverse chargeant "M^{me} la Secrétaire communale d'établir pour la prochaine session du Collège un projet de profil de recrutement concernant un emploi du niveau 1 avec les caractéristiques suivantes : universitaire, expérience de 15 ans minimum, connaissance approfondie en matière de management et de droit des marchés publics. Des connaissances de matière de subsidiation, d'audit ou de révisorat sont des atouts supplémentaires. Le recrutement sera fait au niveau directeur technique ou équivalent".

4. Le 11 octobre 2007, le ministre lui répond qu'il ne lui est pas possible de réserver une suite favorable à sa réclamation parce que :

- la délibération remise en cause n'est qu'une mesure interne et en aucun cas un acte administratif susceptible de recours en annulation;
- le requérant, en tant qu'agent D10 ne peut postuler, par promotion, à un emploi de directeur (A5);
- la ville de Lessines dispose, en tout état de cause, du pouvoir discrétionnaire de pourvoir à l'emploi de chef de bureau technique (A1) par promotion ou par recrutement externe;

- la ville dispose d'une totale autonomie sur la base des principes généraux de la fonction publique locale et provinciale.

5. Le 21 décembre 2007, l'ASBL ARISTA (service externe de prévention et de protection) envoie à l'administration communale de la partie adverse un courrier évoquant une réunion de conciliation ayant eu lieu le 13 décembre 2007 et dans lequel figurent quelques propositions, notamment :

- " - Établir une réunion hebdomadaire réunissant M. HANTSON, M. DEGAUQUE, le nouvel architecte (à son arrivée), la secrétaire communale et éventuellement l'échevin concerné par le dossier discuté. Cette réunion est destinée à améliorer la communication et à suivre l'avancement des dossiers (...).
- Faire l'audit le plus rapidement possible
- À l'arrivée du nouvel architecte :
 - clarifier les fonctions respectives, les tâches, l'organisation du travail, les modalités de communication ainsi que les modalités de prise de décision (...). Cela afin d'assurer un accueil adéquat de ce nouvel architecte mais également de prendre en compte la situation de M. HANTSON.
- De manière à tenir compte du statut du nouvel architecte et de la demande de désignation de M. HANTSON, explorer les pistes suivantes :
 - Par approbation du Conseil, modifier le grade attribué à la fonction de «conseiller en aménagement du territoire», à savoir celui d'«attaché spécifique» en lieu et place de «chef de bureau technique», ce qui permettrait que le nouvel architecte ne devienne pas le supérieur hiérarchique de M. HANTSON.
 - Ouvrir deux postes de chefs de bureau afin que l'architecte qui va bientôt rejoindre l'équipe soit au même niveau hiérarchique que M. HANTSON".

6. Le 6 mai 2008, le bourgmestre, en réponse à un courrier de l'ASBL ARISTA daté du 30 avril 2008, précise qu'une réunion hebdomadaire a bien lieu entre tous les chefs de service des différents départements, qu'il attend les conclusions de l'audit et que la procédure de recrutement du nouvel architecte n'est pas terminée. Il fait également référence au recours déposé par le requérant auprès du ministre.

7. Le rapport d'audit, daté du mois de juin 2008, précise en ce qui concerne le Service Technique et Urbanisme :

- " - promouvoir l'agent technique en chef comme Chef de bureau technique
- recruter un Conseiller en Aménagement du Territoire afin de décharger le responsable d'une partie de ses missions. Deux formules sont possibles : soit comme adjoint de ce dernier, soit comme homologue. Cette deuxième formule aurait l'avantage de régler en même temps la question de la ligne hiérarchique de l'épouse de l'actuel responsable du service, qui travaille actuellement sous les ordres de ce dernier. La prise de décision entre ces deux hypothèses nécessite selon nous un complément d'analyse".

8. Le 3 décembre 2008, le comité de concertation syndicale se réunit et débat des procédures de recrutement en cours et notamment de celui d'un conseiller en aménagement du territoire. Y est également discutée l'implication de ces

nouveaux recrutements sur le cadre.

9. Le 15 décembre 2008, par une note de service destinée au personnel, le collège communal annonce avoir arrêté l'organigramme des services de la ville, lequel prendra cours le 5 janvier 2009. Ledit organigramme est joint à cette note. Le requérant y apparaît comme responsable du service urbanisme, logement et environnement. Une nouvelle fonction de chef de bureau technique est créée au sein d'une nouvelle cellule "aménagement du territoire". Il est stipulé que ce nouvel emploi sera à pourvoir.

Il s'agit de l'acte attaqué.

10. Le 16 décembre 2008, le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale prévient la partie adverse que le requérant a, en date du 9 décembre 2008, introduit une plainte motivée auprès de la direction régionale du Contrôle du bien-être au travail et a autorisé l'expert technique à attirer l'attention de son employeur sur son dossier personnel. Il y est précisé que la problématique doit trouver une solution interne à l'entreprise notamment à l'aide de la structure psychosociale du service communal - externe ou interne - de prévention et de protection. L'évolution du dossier sera suivie et un collaborateur de la direction du Contrôle du bien-être au travail pourra éventuellement passer vérifier si l'employeur a mis en place les mesures de prévention générales prévues par la législation ainsi que la solution adoptée pour résoudre la situation individuelle du travailleur concerné.

11. Le 14 janvier 2009, le requérant adresse un courrier au bourgmestre lui faisant part :

- de ce qu'il a pris connaissance du nouvel organigramme le 5 janvier 2009, lors de son retour de congé maladie;
- de ce que le processus de tentative de conciliation qui a été mis en place depuis plus d'un an n'a pas abouti dans la mesure où le nouvel organigramme modifie unilatéralement ses conditions de travail en lui retirant définitivement la responsabilité du Service Technique et toute la gestion des marchés publics et dossiers "travaux";
- de ce qu'il souhaite être rétabli dans ses conditions initiales de travail;
- de ce qu'il se réserve le droit, en plus de la plainte formelle déjà déposée, de faire application des dispositions légales prévues à cet effet.

12. Le 2 février 2009, le collège communal désigne Sophie LEGRAND, titulaire du diplôme d'architecte, en qualité de conseillère contractuelle à temps plein en aménagement du territoire et urbanisme à partir du 12 février 2009.

13. Le 19 février suivant, le bourgmestre répond au requérant notamment ce qui suit :

" (...)

Dans l'organigramme précédent, vous étiez responsable, avec un autre agent technique, des Services Environnement, Logement, Urbanisme ainsi que du secrétariat de ceux-ci. Il n'y a aucune modification vous concernant dans la mise en place du nouvel organigramme si ce n'est que vous êtes maintenant seul responsable de ces services, sous l'autorité de Mademoiselle la Secrétaire Communale et du Collège.

Si vous estimez, néanmoins, que certaines difficultés subsistent, je vous invite à en discuter directement ou par l'intermédiaire du Service Externe de Prévention et de Protection de la Ville.

(...)"

14. Le 11 septembre 2009, le requérant obtient la copie du rapport rédigé dans le cadre de la plainte qu'il a déposée le 10 décembre 2008, par le conseiller en prévention auprès de la partie adverse. Ledit rapport conclut, à l'égard du requérant, à une situation de violence au travail de la part de Jean-Marie DEGAUQUE en sa qualité de président du collège communal, ainsi qu'à une attitude de type violente avec un caractère abusif de la part de Jean-Michel FLAMENT, échevin des travaux.

15. Le 31 mai 2011, le Tribunal du travail de Tournai considère établis les faits de harcèlement moral à l'encontre du requérant de la part des précités. Cependant, il ne fait pas droit aux mesures sollicitées pour les motifs suivants :

" 1. Monsieur HANTSON sollicite, en application de l'article 32decies de la loi du [4] août 1996 de faire injonction à la Ville de Lessines de le réintégrer dans l'intégralité des fonctions de responsable des services techniques qu'il exerçait jusqu'au 5 juin 2009;

Il n'est pas inutile de rappeler que le 5 mars 2009, Monsieur HANTSON introduisit un recours devant le Conseil d'État sollicitant l'annulation de la délibération du collège communal du 5 décembre 2008 qui mettait sur pied le nouvel organigramme au motif notamment que ce nouvel organigramme ne respectait pas les recommandations de l'Audit et que son adoption violait le principe du raisonnable;

Il considère que la modification de l'organigramme entraîne une modification substantielle de ses fonctions: il se verrait ainsi retiré toutes les fonctions liées à la direction des services techniques, à la gestion des marchés publics, aux travaux communaux, au suivi des chantiers et à l'aménagement du territoire et ne conserverait que les tâches liées à l'urbanisme, au logement et à l'environnement dans un cadre essentiellement administratif et non plus technique;

Ce recours est toujours pendant devant le Conseil d'État;

Le 1^{er} avril 2010, le service du contrôle au bien-être transmet un dossier de plainte à l'Auditorat du travail vu le blocage de la situation par la partie défenderesse;

Une information pénale y est toujours en cours.

Force est de constater que la réintégration de Monsieur HANTSON dans ses

anciennes fonctions équivaldrait à annuler (ou du moins à enfreindre) le nouvel organigramme de la Ville de Lessines;

Agir de la sorte compromettrait le principe de séparation des pouvoirs et reviendrait à se substituer au Conseil d'État, actuellement saisi de cette question puisqu'appelé à se prononcer sur la validité de cet organigramme;

De plus, Monsieur HANTSON, en déposant sa requête en annulation devant le Conseil d'État en 2009, aurait pu demander dans le même acte la suspension de la mesure contestée ou mieux dans un acte séparé la suspension d'extrême urgence éventuellement assortie d'une demande de mesures provisoires;

Même si nous sommes conscients que les procédures devant le Conseil d'État sont plus longues que devant les juridictions du travail, Monsieur HANTSON aurait pu obtenir un arrêt en 2009 de la juridiction administrative dans le cadre d'une demande de suspension classique ou d'une procédure d'extrême urgence, ce qu'il n'a pas fait;

Dans ces conditions, Nous ne pouvons pas, dans le cadre de cette action en cessation, anticiper la décision du Conseil d'État valablement saisi le premier;

Nous constatons d'ailleurs qu'il y est précisé que le Conseil d'État reste l'autorité compétente lorsqu'il s'agit de demander l'annulation d'un acte administratif unilatéral même si cette demande s'inscrit dans un contexte de harcèlement (Ann. Pari., Ch. repr., sess. ord.2005-2006, document 51 2686/001 v 2687/001, p.50);

De plus, Nous ne connaissons pas non plus l'issue réservée à l'information pénale en cours à l'Auditorat du Travail;

Finalement, la demande de réintégration ne pourrait pas mettre fin au harcèlement subi par Monsieur HANTSON, la situation préexistant à l'adoption du nouvel organigramme;

Cette réintégration serait sans intérêt;

2. Monsieur HANTSON sollicite, en application de l'article 32decies de la loi du [4] août 1996 de faire injonction à la Ville de Lessines de mettre à l'ordre du jour de la prochaine séance du collège communal le vote sur sa désignation à la fonction de chef de bureau technique de rang A telle que prévue au cadre administratif du personnel;

Nous constatons que cette mesure ne permettra pas de mettre fin à la situation de harcèlement vécue par Monsieur HANTSON;

En effet, la mise à l'ordre du jour du collège communal n'assure pas le vote effectif sur la question par le Conseil puisque, comme il l'a déjà fait à plusieurs reprises, ce dernier peut voter librement et ainsi décider de reporter ce point à un prochain collège communal;

Nous estimons dès lors que la mesure sollicitée ne permettra pas de résoudre la question du harcèlement et qu'il n'y a dès lors pas lieu d'y faire droit puisque le Pouvoir judiciaire ne peut pas imposer aux membres du collège communal de voter dans un sens ou l'autre;

Dans ces conditions, la seconde demande telle que libellée dans la citation n'aura aucun effet;

3. Monsieur HANTSON sollicite de condamner la Ville de Lessines, à défaut pour elle de se conformer à la seconde injonction, à lui payer une astreinte de 25.000,00 € par mois prenant cours le 40ème jour suivant la date du présent

jugement à intervenir;

En raison du rejet de la seconde demande, la condamnation à une astreinte ne [se] justifie pas

En conséquence, l'action de Monsieur HANTSON n'est pas fondée;

(...)"

16. Le 22 juin 2011, le requérant interjette appel de cette décision auprès de la Cour du travail de Mons.

17. Par un arrêt du 17 février 2012, la Cour du travail de Mons a déclaré l'appel partiellement fondé et a ordonné à la partie adverse de cesser immédiatement les faits de violence ou de harcèlement moral au travail à l'encontre du requérant;

Considérant que la partie adverse fait valoir que l'acte attaqué est inexistant dès lors que la décision d'arrêter le nouveau cadre organique a été prise par le conseil communal en date du 12 novembre 2008 et qu'aucune décision en ce sens n'a été prise le 5 décembre 2008; qu'elle souligne, en outre, que le nouvel organigramme correspond à une mesure d'ordre intérieur prise dans l'intérêt du service et ne constitue pas un acte administratif attaquant devant le Conseil d'État; qu'elle souligne, par ailleurs, que le requérant ne démontrerait pas en quoi l'acte attaqué lui causerait grief; qu'elle reproche à celui-ci de ne pas avoir introduit de recours contre la décision de recrutement du conseiller en aménagement du territoire; qu'enfin, elle soutient que le recours serait tardif dès lors que le requérant aurait eu une connaissance certaine de l'acte attaqué plus de soixante jours avant l'introduction de son recours, comme le confirmerait la plainte pour harcèlement qu'il a déposée le 9 décembre 2008 auprès de la direction régionale du contrôle du bien-être au travail;

Considérant que le requérant estime, quant à lui, que la décision querellée le prive directement d'une partie de ses attributions, ce qui, non seulement le rattache personnellement à l'acte en question, mais également lui donne un intérêt actuel et certain à demander son annulation; qu'il précise, de surcroît, que s'il n'a pas attaqué la nomination du conseiller en aménagement du territoire, c'est parce que ce dernier a été engagé dans les liens d'un contrat de travail, matière qui échappe, selon lui, à la compétence du Conseil d'État; qu'il soutient que le seul acte attaquant est celui qui donne un fondement administratif à cet engagement, à savoir l'acte par lequel la partie adverse modifie la structure de ses services et le cadre du personnel de manière à créer un emploi de chef de bureau technique supplémentaire en charge d'une partie des attributions du requérant; qu'il fait valoir que, par l'annulation de l'acte attaqué, il disposerait d'une chance de retrouver ses attributions puisqu'à la

suite de cette annulation, la partie adverse devrait licencier la personne engagée contractuellement;

Considérant qu'en vertu de la loi du changement, une autorité administrative peut, lorsque l'intérêt du service le requiert, modifier les attributions de ses agents et réorganiser ses services; que de telles mesures revêtent un caractère d'ordre intérieur et ne sont en principe pas attaquables devant le Conseil d'État; qu'il est cependant admis que, lorsqu'une modification des attributions d'un agent affecte de manière substantielle ses conditions de travail et se fonde sur des reproches liés à son comportement personnel, il peut introduire un recours devant le Conseil d'État contre la mesure d'ordre prise à son égard;

Considérant que l'acte attaqué réorganise les attributions du service technique et urbanisme que dirigeait le requérant en dissociant le service technique, d'une part, et le service urbanisme et logement, d'autre part; que le rapport d'audit du mois de juin 2008 recommandait une telle réorganisation en soulignant que le responsable du service technique et urbanisme devait être déchargé d'une partie de ses missions; que, dans son courrier du 21 décembre 2007, l'ASBL ARISTA a recommandé que l'architecte, dont le recrutement était envisagé dans la perspective d'une réorganisation des services, dispose d'un grade équivalent à celui du requérant; qu'en plaidoirie, la partie adverse a indiqué au Conseil d'État que le conseil communal devait se prononcer le 22 mars 2012 quant à la promotion du requérant et qu'elle lui transmettrait ensuite la copie de la délibération qui en résulterait; qu'il appert, en outre, des explications fournies par les parties qu'en application de l'acte attaqué, l'architecte recrutée pour diriger le service technique s'est vu reconnaître le grade de chef de bureau technique; que la promotion du requérant à ce grade a été refusée par le conseil communal lors de sa séance du 22 mars 2012; qu'en conséquence, la situation qui fait grief au requérant ne résulte pas de l'acte attaqué lui-même, dont l'objet se limite à la réorganisation des services; que la délibération du conseil communal du 22 mars 2012 n'est, certes, pas encore définitive et peut encore être querellée devant le Conseil d'État; que cette circonstance ne permet toutefois pas de requalifier l'acte attaqué;

Considérant en outre que, contrairement à ce que prétend le requérant, le Conseil d'État est compétent pour annuler l'acte détachable par lequel la partie adverse a décidé de recruter, dans les liens d'un contrat de travail, un conseiller en aménagement du territoire; qu'à défaut pour le requérant d'avoir introduit un recours en annulation contre cette décision, l'acte détachable par lequel la partie adverse a décidé ce recrutement contractuel est devenu définitif;

Considérant que le recours doit, au vu des considérations qui précèdent,
être déclaré irrecevable,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le vingt et un mai deux mille douze par :

M. GEUS,	président de chambre,
M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M. DELANNAY,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Gr. DELANNAY.

J.-Cl. GEUS.