CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 219.503 du 25 mai 2012

A. 192.682/VIII-6899

En cause : **BASTOGNE** Gabrielle,
ayant élu domicile chez
Mes Luc MISSON et
Aurélie KETTELS, avocats,
rue de Pitteurs 41
4020 Liège,

contre :

le centre public d'action sociale de Theux,
représenté par le conseil de l'action sociale,
ayant élu domicile chez
Mes Nicole CAHEN et
Bruno LOMBAERT, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 mai 2009 par Gabrielle BASTOGNE qui demande l'annulation de "la délibération du 11 février 2009 du Conseil de l'action sociale de Theux, la mettant «à disposition de l'Administration communale de Theux […] à partir du 01 mars 2009 pour une durée indéterminée en vue d'assurer la responsabilité du service logement» et la chargeant «à mi-temps, de la responsabilité de ce service et de l'organisation d'une permanence en vue d'informer au mieux la population sur la problématique du logement»";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme 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 2 avril 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 16 mai 2012;

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

Entendu, en leurs observations, M^e^ Aurélie KETTELS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Irène MATHY, loco M^es^ Nicole CAHEN et Bruno LOMBAERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, 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. La requérante est nommée travailleur social au centre public d'action sociale de Theux depuis novembre 1983. En décembre 1989, elle est désignée comme responsable du service social. Depuis 1996, elle est nommée travailleur social en chef.

2. À partir du 1^er^ janvier 2007, date où elle reprend ses fonctions à temps plein après une période de réduction du temps de travail, elle cesse d'assumer la responsabilité du service social et devient responsable du service de coordination des soins et services à domicile, du service des allocations d'handicapés et du service des allocations de chauffage. Elle suit une formation en sciences administratives et exerce les fonctions de secrétaire de CPAS par intérim, entre juillet 2007 et juillet 2008.

3. Ses relations avec le receveur du CPAS, anciennement secrétaire, sont conflictuelles. En 2008, à une date indéterminée, elle s'adresse pour ce motif au service de prévention de la médecine du travail, sans toutefois déposer une plainte proprement dite. Elle déplore de ne plus se voir confier que des tâches administratives et de consacrer l'essentiel de son temps de travail à encoder des formulaires.

4. En décembre 2008, le secrétaire du CPAS entretient la requérante de la probable décision du conseil de l'action sociale de la mettre à disposition de l'administration communale, à mi-temps, aux fins de gérer un service du logement, né d'une synergie entre la commune et le CPAS.

Dans un courriel retraçant de manière succincte leur entretien, la requérante dit avoir évoqué diverses alternatives relatives à sa situation professionnelle. Elle écrit : "si on me confie le service logement, tous les logements (…) et tout, c'est-à-dire contacts propriétaire-locataire, achats pour réparations, travaux, … de A à Z"; elle indique également : "je serais intéressée de m'occuper aussi des logements communaux, mais reprécise souhaiter traiter tout de A à Z", et pas seulement de la prospection qui me semble être peu suivie. Mes contacts avec le contremaître de la commune me seraient très utiles".

Dans un autre courriel du 8 décembre 2008 envoyé au secrétaire du CPAS, la requérante énumère une série d'idées en vue d'une synergie entre la commune et le CPAS en matière de logement.

5. Par une délibération du 9 janvier 2009, le collège communal de Theux marque son accord sur la proposition du CPAS en vue d'une collaboration entre le CPAS de Theux et la commune de Theux concernant son service logement. La délibération précise que "Madame Gabrielle BASTOGNE prestera à mi-temps dans l'ancien bureau ADL de l'Hôtel de Ville, selon des modalités à déterminer".

6. Un projet de délibération, visant à sa mise à disposition de l'administration communale, est par ailleurs communiqué à la requérante par la partie adverse.

7. Le 11 février 2009, la requérante écrit au conseil de l'action sociale :

" (…)

Il est de toute évidence que je ne refuse nullement l'idée de réaliser un travail social dans le cadre du logement, mais il me déplairait néanmoins de devoir l'effectuer dans les locaux même de l'Administration communale.

J'ose espérer que vous conviendrez avec moi qu'en tant qu'agent statutaire d'un grade spécifique au CPAS, il soit tout à fait logique que je souhaite être informée des bases légales de cette mise à disposition pour un service communal; il m'agréerait que cette décision soit soumise à la Tutelle avant qu'irrévocablement vous la preniez.

(…)".

8. Le 26 février 2009, le conseil de la requérante écrit encore à la partie adverse :

" (…)

Ma cliente, qui n'a rien contre le principe de ce détachement, s'inquiète cependant de la légalité de certaines dispositions de ce projet de délibération. Ainsi, l'article 3 dudit projet prévoit que «lorsqu'elle effectue ses tâches au sein de l'administration communale, l'intéressée sera placée sous la surveillance de Monsieur le Secrétaire communal».

Cette disposition, qui vise la «surveillance» de l'agent, prévoit en réalité le transfert d'une partie de l'autorité disciplinaire dont dispose le CPAS sur Madame BASTOGNE. Or, l'autorité disciplinaire sur l'agent ne peut en aucun cas être transférée, même en partie, par une autorité détachant du personnel statutaire.

Je me permets par conséquent de vous suggérer d'omettre l'article 3 de cette délibération. Ceci évitera l'introduction d'un recours par ma cliente.

Madame BASTOGNE souhaite également vous rappeler qu'elle dispose d'un grade, travailleur social en chef, qui n'a pas d'équivalent au sein de l'administration communale, et que la fonction qui lui est attribuée doit nécessairement correspondre à ce grade.

(…)".

9. Le 16 mars 2009, la partie adverse informe le conseil de la requérante que "par décision du 11 février 2009, le Conseil a, à l'unanimité, approuvé la convention de mise à disposition de Madame BASTOGNE en tant que responsable du service logement".

La délibération du 11 février 2009, annexée à ce courrier, est rédigée comme suit :

" Vu la délibération du Collège du 9 janvier 2009 décidant de créer un guichet unique du logement avec des permanences qui seraient organisées au sein de l'administration communale en vue d'orienter de manière optimale les concitoyens,

Vu la nécessité de créer des synergies entre la commune et le CPAS en cette matière,

Vu les économies d'échelles et la bonne collaboration entre la Commune et le C.P.A.S. de Theux,

À l'unanimité,

DÉCIDE :

Article 1er : Le C.P.A.S. de Theux met à la disposition de l'Administration communale de Theux Madame Gabrielle BASTOGNE, travailleur social en chef au CPAS de Theux, et ce à partir du 01 mars 2009 pour une durée indéterminée en vue d'assurer la responsabilité du service logement.

Article 2 : L'intéressée est chargée, à mi-temps, de la responsabilité de ce service et de l'organisation d'une permanence en vue d'informer au mieux la population

sur la problématique du logement. Un descriptif de fonction étant annexé à la présente délibération.

Article 3 : Lorsqu'elle effectue ses tâches au sein de l'administration communale l'intéressée est tenue de respecter les règles appliquées au sein de l'administration communale.

Article 4 : L'organisation du travail de l'intéressée (congés, heures supplémentaires, tâches à effectuer, …) sera gérée conjointement par l'administration communale et le CPAS.

Article 5 : L'agent conserve sa qualité d'agent CPAS et conserve sa rémunération, ses avantages et indemnités correspondant à ses grades et échelon et reste soumis au statut et régime disciplinaire applicable au C.P.A.S.

Article 6 : Un rapport annuel d'évaluation de ses activités sera adressé au Secrétaire communal et au Secrétaire du C.P.A.S.

Article 7 : La présente délibération sera transmise à l'administration communale".

Il s'agit de l'acte attaqué.

Un descriptif de fonction du responsable du service logement y est annexé. Il prévoit ce qui suit :

" Préambule : La politique du logement doit se caractériser entre une politique de logement active et une politique sociale efficiente. Il a été décidé de créer un guichet unique au sein de l'administration communale afin que l'ensemble de la population puisse bénéficier de ce service. Ce service s'inscrit pleinement dans les synergies qui doivent être mises en place entre un C.P.A.S. et une commune.

L'objectif de ce service est de répondre à un besoin de la population et est avant tout un service d'accueil et d'écoute des citoyens.

Les missions confiées à ce service sont :

- Informer les citoyens sur les différentes aides octroyées par les différents niveaux de pouvoir.
- Remettre au particulier des brochures et formulaires utiles à l'introduction des demandes
- Orienter le citoyen vers les services compétents de la commune et des autres pouvoirs.
- Établir un cadastre de logements libres sur le territoire de la commune.
- Assurer le suivi de l'ancrage communal et de l'exécution de la convention avec Logivesdre.
- Contrôler le respect de la législation en matière de salubrité ainsi que celui de la réglementation des Kots.
- Analyser les besoins en matière de logement sur le territoire de la commune.
- Diriger le service administratif attaché à ce service.
- Faire part au Secrétaire communal et au Secrétaire du CPAS des problèmes rencontrés par son service.
- Proposer des solutions pour faire face aux besoins en matière de logement rencontrés par la population".

Dans son courrier, la partie adverse indique en outre ceci :

" (…)

Nous tenons à vous préciser que nous sommes bien conscients du grade de Madame BASTOGNE et qu'il n'entre pas dans nos intentions de transférer toute ou partie de l'autorité disciplinaire dont le CPAS dispose sur la personne de Madame BASTOGNE puisque l'article 5 de la convention prévoit précisément que Madame BASTOGNE reste soumise au régime disciplinaire et au statut applicable aux agents du CPAS.

Il est vrai, en revanche, que comme tout agent qui est appelé à effectuer certaines prestations en dehors du siège du CPAS, ce dernier doit être soumis à une certaine autorité fonctionnelle.

C'est la raison pour laquelle il nous semble important de prévoir à l'article 3 que Madame BASTOGNE est soumise aux règles appliquées au sein de l'administration communale. On peut ainsi penser à une note de service en vigueur au sein de l'administration communale.

(...)".

10. Le 29 avril 2011, une délibération du collège communal décide des modalités pratiques de fonctionnement de cette mise à disposition.

11. Par une délibération du 3 février 2012, le collège communal décide d'annuler ses décisions des 9 janvier 2009 et 29 avril 2011 relatives à la mise à disposition de la requérante. Cette délibération est motivée comme suit :

" Considérant que dans les faits, Madame Gabrielle BASTOGNE preste son temps plein au sein des locaux du CPAS".

Le 15 février 2012, le conseil de l'action sociale de Theux décide également, pour la même raison, de mettre fin à la mise à disposition de la requérante auprès de l'administration communale.

12. La requérante expose que son travail consiste en réalité en tâches essentiellement techniques ou administratives et qu'elle n'a que des contacts très limités avec la population. Elle estime que sa fonction correspond à celle qui, dans de nombreuses communes, est assumée par un conseiller en logement disposant d'un diplôme d'architecte ou d'autres qualifications en relation avec le bâtiment;

Considérant qu'il résulte des débats que la délibération du 3 février 2012, précitée, met fin à la mesure par laquelle la requérante a été mise à disposition de la commune et placée sous l'autorité fonctionnelle de celle-ci depuis le 1er mars 2009 à concurrence d'un mi-temps même si, selon ses dires, elle continue cependant de recevoir des instructions du secrétaire communal; que cette délibération n'a pas pour objet de modifier l'affectation de la requérante à la tête du service du logement; qu'il peut être admis que l'acte attaqué comportait deux décisions soit, d'une part, le

changement d'affectation de la requérante et, d'autre part, sa mise à disposition de l'administration communale; que le recours est devenu sans objet quant à la seconde décision, qui a cessé de produire des effets juridiques, mais conserve sa portée en tant qu'il critique la première décision;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours et soutient que l'acte attaqué constitue une simple mesure d'ordre intérieur adoptée dans l'intérêt du service; qu'elle rappelle que les décisions visant à changer l'affectation d'un agent dans le seul but d'assurer l'organisation ou la réorganisation du service ne sont pas en principe des actes susceptibles de recours, sauf si elles sont fondées sur des considérations étrangères au bon fonctionnement du service, si elles ont des implications sur la manière de servir ou si elles constituent une sanction disciplinaire déguisée;

Considérant que la requérante fait valoir à ce sujet que l'affectation qui lui est donnée par l'acte attaqué modifie de manière substantielle la manière dont elle exerce ses fonctions, dès lors qu'elles ne correspondent pas à celles légalement dévolues à un travailleur social, et sont sans rapport avec ses qualifications; qu'elle estime que le simple fait qu'une synergie soit justifiée entre le CPAS et la commune dans le domaine du logement n'implique pas que le choix de la personne qui exercera la gestion du service logement au sein de la commune soit lui-même automatiquement justifié; qu'elle constate par ailleurs que depuis la création de ce guichet unique, ses fonctions sont exercées par un autre travailleur social, et que les demandes de logement font toujours l'objet d'un listing spécifique au CPAS et donnent lieu à une attribution par celui-ci; que, selon elle, la synergie voulue impliquait l'engagement d'un conseiller en logement, tâche pour laquelle elle ne possède ni les diplômes ni les compétences spécifiques; qu'enfin, elle considère que les fonctions de conseiller en logement qu'on lui a confiées ne relèvent pas des tâches sociales liées à la matière du logement; qu'elle en conclut que l'acte attaqué ne sert aucunement le bon fonctionnement du service; que, par ailleurs, elle fait état des tensions entre elle-même et le receveur du CPAS; qu'elle indique ensuite être privée de plusieurs tâches qui relevaient de la fonction de travailleur social en chef et en conclut que ses nouvelles fonctions ne sont pas analogues à celles qu'elle exerçait précédemment; qu'enfin, elle maintient qu'elle n'a pas été invitée à formuler ses observations quant à sa future affectation, contrairement à ce que soutient la partie adverse, et explique qu'elle a été consultée à propos de la gestion d'un service de logement - lequel pouvait être développé au sein du CPAS - sans qu'il apparaisse qu'il s'agirait d'une fonction de "conseiller en logement" au sein de l'administration communale; que, dans son dernier mémoire, elle ajoute que le service logement n'est pas réellement important pour la partie adverse puisqu'elle n'a pas été remplacée pendant une absence de plusieurs mois, et insiste sur le fait que l'intérêt de ce service

exigerait la présence de personnes disposant d'autres qualifications qu'elle-même; qu'elle invoque l'incompatibilité entre les tâches qui lui sont confiées et le rôle d'assistant social, et rappelle son grade de travailleur social en chef; qu'elle estime enfin que c'est au prix d'un détournement des réalités que la partie adverse considère qu'elle souhaitait prendre ces tâches en charge et précise n'avoir jamais envisagé qu'une simple spécialisation de ses tâches sociales au sein du CPAS; qu'elle précise les conditions dans lesquelles elle a été informée de sa mise à disposition de la commune et le contenu effectif des tâches qui lui sont confiées; qu'elle indique ne plus disposer d'aucune parcelle de responsabilité qui assortissait son grade de travailleur social en chef; qu'enfin, elle souligne que l'acte attaqué s'inscrit dans un contexte d'exclusion du CPAS et produit un organigramme où son nom n'apparaît plus; que cette dernière pièce est contestée par la partie adverse qui produit d'autres organigrammes;

Considérant qu'en principe, un simple changement d'affectation est une mesure d'ordre intérieur qui n'est pas susceptible de recours; que, pour en juger autrement, le Conseil d'État tient compte, d'une part, de l'importance de la décision et de ses effets sur son destinataire et, d'autre part, des raisons qui l'ont justifiée, notamment en vérifiant si elle a été adoptée en raison du comportement de l'agent;

Considérant, quant à la modification des conditions de travail de la requérante, que le Conseil d'État ne peut, dans le cadre du présent recours, se prononcer que sur l'acte attaqué, et non sur la décision en vertu de laquelle, depuis 2007, elle a cessé d'assumer la responsabilité du service social de la partie adverse pour être affectée à des tâches qu'elle décrivait dès 2008 comme essentiellement administratives; que les modifications et les inconvénients de sa situation professionnelle tels qu'elle les expose résultent en partie de cette décision, et non uniquement de l'acte attaqué, lequel n'affecte son occupation qu'à concurrence d'un mi-temps;

Considérant qu'en revenant, par la délibération du 3 février 2012, sur la décision de mettre la requérante à disposition de l'administration communale, la partie adverse a reconnu que la fonction qu'elle exerce se situe au sein de ses propres services, non seulement en ce qui concerne la localisation physique mais aussi en ce qui concerne l'appartenance institutionnelle; que la partie adverse a l'obligation d'occuper les travailleurs sociaux qui composent son personnel dans le respect des dispositions légales qui définissent la mission assignée à ceux-ci; que, toutefois, l'affectation prévue par l'acte attaqué n'est pas en soi contraire à ces dispositions, puisque la direction d'un service destiné à aider la population en matière de logement comporte un volet significatif de travail social, même s'il déborde le domaine de l'octroi de l'aide sociale; que le Conseil d'État n'est pas compétent pour

évaluer ni sanctionner la manière dont l'affectation ainsi définie se concrétise quotidiennement compte tenu de l'organisation des effectifs, le service n'étant en réalité composé que de la requérante elle-même, et des relations avec les autres services;

Considérant, par ailleurs, que le dossier administratif ne permet pas de considérer que l'acte attaqué aurait été adopté en raison du comportement personnel de la requérante; que, si les pièces révèlent l'existence de tensions au sein du personnel de la partie adverse, rien n'établit que la requérante aurait fait l'objet de reproches, ni que l'intention de créer un service du logement commun à la commune et au CPAS et d'y affecter la requérante aurait été inspirée par la volonté d'écarter celle-ci en raison de tels reproches; que la requérante a été consultée au sujet de la création d'un service commun du logement et a marqué son intérêt pour une fonction dans ce domaine, comme en témoigne un de ses courriels du 8 décembre 2008, qui ne se borne pas à énoncer des suggestions générales mais vise explicitement sa propre intervention à la tête d'un tel service; que, même si cette marque d'intérêt n'avait pas la portée d'un acquiescement aux fonctions qu'elle exerce en pratique actuellement, il reste que la partie adverse l'a consultée et que, dans ses courriers ultérieurs, la requérante n'a exprimé d'objections qu'à l'égard, d'une part, de la localisation de ses tâches dans les bureaux communaux et, d'autre part, d'un éventuel transfert de l'autorité disciplinaire sur sa personne aux autorités communales; que, dès lors, la procédure de décision ne révèle nullement la volonté de pénaliser la requérante et n'indique pas que son comportement ait été à l'origine de l'acte attaqué;

Considérant qu'il résulte de ces considérations que, l'acte attaqué, tel qu'amendé par la délibération du 3 février 2012, constitue une mesure d'ordre intérieur qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État; que le recours est irrecevable;

Considérant que, par sa délibération du 3 février 2012, la partie adverse a partiellement retiré l'acte attaqué; que, bien que le recours soit jugé irrecevable pour le surplus, cette circonstance justifie que les dépens soient partagés entre les parties,

D É C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante à concurrence de 87,50 euros et à charge de la partie adverse à concurrence de 87,50 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^{e} chambre, le vingt-cinq mai deux mille douze par :

M^{me}	DÉOM,	conseiller d'État, président f.f.,
M.	DELANNAY,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président f.f.,

Gr. DELANNAY. D. DÉOM.