

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 227.795 du 23 juin 2014

A. 211.533/VIII-9111

En cause : **KOHLMAN Robert**,
ayant élu domicile
rue du Village 34
1350 Orp-Jauche,

contre :

la province du Brabant wallon,
représentée par le collège provincial,
ayant élu domicile chez
M^{es} François MOÏSES et
Fabian CULOT, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES RÉFÉRÉS,

Vu la requête unique introduite le 27 janvier 2014 par Robert KOHLMAN tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution des "actes administratifs suivants, dont les existences furent toutes deux portées à sa connaissance par notification datée du 27 novembre 2013 :

- Arrêté provincial pris en séance du 21 novembre 2013 fixant la résidence administrative de Monsieur KOHLMAN avenue des combattants 35 à 1490 Court-Saint-Étienne, avec effet rétroactif au 18 novembre 2013;
- Arrêté provincial pris en séance du 24 octobre 2013 décidant le rapatriement des agents EER en poste à Hélécin, sur le site sis à 1490 Court-Saint-Étienne, avec effet rétroactif au 18 novembre 2013"

et, d'autre part, à l'annulation de ces décisions;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 14 mai 2014 fixant l'affaire à l'audience publique du 23 juin 2014;

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

Entendu, en son rapport, M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, M^e Michaël SEGERS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Fabian CULOT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, 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, âgé de 55 ans, est agent statutaire auprès de la partie adverse, en qualité d'ouvrier d'élite, depuis le 1^{er} février 1981. Il est cependant entré en service dès le 1^{er} octobre 1979.

Il occupe une fonction d'électricien, et est qualifié et habilité pour les opérations sur les cabines "haute tension" (certificat BA5). Il est ainsi agent technique (D8) au cadre.

Depuis 1993 et jusqu'à l'adoption des actes attaqués, le requérant avait sa résidence administrative fixée sur le site du domaine provincial d'Hélécine, qu'il rejoignait, selon la requête, à vélo (trajet depuis son domicile d'environ 6,5 km).

Le requérant a bénéficié à plusieurs reprises d'évaluations "positives", sa précision, sa rigueur, sa fiabilité étant notamment mises en avant.

2. Par une délibération de son collègue provincial du 24 octobre 2013, la partie adverse a décidé le rapatriement des quatorze agents EER en poste à Hélécine, sur le site sis à 1490 Court-Saint-Étienne, avec effet au 18 novembre 2013.

Cette décision mentionne notamment ce qui suit :

" A. Rétroacte

Eu égard aux fréquentes situations dysfonctionnelles rencontrées (problèmes de contrôle des agents, non-respect des règlements, dérives comportementales, mise à mal de l'autorité hiérarchique du chef d'équipe, déficit de gestion administrative,...) mais également à la possibilité existant aujourd'hui - au sein du Service de Gestion

des Infrastructures et du Patrimoine bâtis - de disposer de l'encadrement humain suffisant pour réintégrer les 14 agents EER encore en fonction sur le site du domaine d'Hélécine, la solution de leur rapatriement doit être analysée (cfr. annexe 1).

En effet, considérant notamment le changement de direction ayant eu lieu en juin 2012 à la tête du service susmentionné (prise de fonction de Mr Nicolas DEMARET) mais également la réorganisation structurelle et progressive des équipes EER (mise en place d'un pool de chefs d'équipe désormais opérationnel), il s'avère possible - et nécessaire - de procéder au rapatriement des agents précités et ce, en se fondant notamment sur un regroupement par corps de métier spécifique.

En outre, le recentrage des équipes en un seul site permettra également de réaliser des économies d'échelle substantielles en divisant le nombre d'atelier par deux et en accentuant la professionnalisation au travers d'investissements ciblés.

B. Analyse

Les agents EER de l'équipe Est interviennent à ce jour de façon significative dans la maintenance patrimoniale du domaine d'Hélécine. Plus précisément, la charge de travail globale assurée annuellement par les EER sur le domaine d'Hélécine est de 1523,47 jours (soit 7.2 ETP) dont 1198,66 jours de travail assurés uniquement par l'équipe EER Est. En considérant qu'une année de travail compte 210 jours, ces prestations pour l'équipe EER Est représentent 5.7 équivalents temps-plein ouvrier (cfr. annexe 2).

Une analyse détaillée des interventions induites par les demandes de travaux reçues en 2012 a permis de mettre en exergue la ventilation par corps de métier de ces 1198 jours de travail (cfr. annexe 3).

À la lumière du seul critère du nombre de jours prestés par chacun des corps de métier considérés, il appert que ce sont les postes de «mécanique», «divers» (administratif maintenance récurrente,...), «peinture» et «entreprise générale» qui sont le plus fréquemment appelés à intervenir. Néanmoins, ces chiffres doivent être considérés de manière relative et ce notamment dans la mesure où, actuellement, certains travaux non spécifiques (petite maintenance) sont dévolus à l'équipe EER Est alors que leur réalisation pourrait être assurée par les agents dépendants directement du domaine.

Le rapatriement envisagé des 14 agents EER en fonction sur le site du domaine d'Hélécine nécessitera de réaliser une analyse concomitante approfondie des besoins spécifiques dudit domaine et ce, entre autres, en fonction des réalités de terrain et du management potentiellement disponible sur place. Le cas échéant, il y aura dès lors lieu de procéder à des appels à candidats ciblés.

Enfin, en ce qui concerne la problématique du transfert de l'outillage, il a été demandé aux chefs d'équipe concernés d'inventorier le matériel devant être récupéré tout en ayant conscience de la volonté existante de ne pas dépouiller le domaine du minimum requis et ce afin d'assurer la continuité de la maintenance. Cet inventaire permettra par ailleurs de conserver une traçabilité tant au niveau de l'outillage que des machines. Dans l'attente du déménagement de l'ensemble de la Direction d'administration des Infrastructures et du Développement territorial au sein du bâtiment Edison 12 à Wavre, le matériel - compte tenu du volume de stockage nécessaire - sera temporairement entreposé dans nos ateliers actuels (principalement à l'atelier situé à Nivelles).

C. Budget

Le rapatriement des agents de l'équipe EER Est n'induirait aucun coût salarial additionnel.

Considérant que l'administration provinciale n'intervient pas dans les frais de déplacement domicile-lieu de travail pour les agents ayant choisi d'utiliser leur véhicule personnel mais bien pour le remboursement des abonnements en transports publics et sans pouvoir présager du choix futur des agents en matière de transport, un tableau relatif à l'augmentation de la distance kilométrique entre le domicile et le lieu de travail a été établi à titre informatif.

À titre informatif, il paraît également utile de relever que si, pour les agents statutaires, la modification unilatérale de leur lieu de résidence administrative ne pose pas de problème juridique en vertu de la loi du changement, la problématique pourrait, le cas échéant, être envisagée différemment pour les agents contractuels. Bien que le rapatriement de ces derniers soit fondamentalement justifié par des nécessités structurelles d'organisation, la modification unilatérale de l'un des éléments essentiels du contrat - dans le cas d'espèce le lieu de travail - pourrait être assimilé à un acte équipollent à rupture pouvant donner lieu, si la juridiction du travail reconnaît la rupture irrégulière - à une indemnité compensatoire de préavis (cfr. loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail). La modification contractuelle est en effet réputée interdite lorsqu'elle est imposée unilatéralement par l'employeur, qu'elle porte sur un élément essentiel du contrat, qu'elle est importante et qu'elle est certaine. En conséquence, Mrs GRENIER et PÉTRE semblent être potentiellement concernés par cette problématique et, dans une moindre mesure, Mrs IVENS et JACMIN (cfr. annexe 4).

D. Calendrier

Considérant d'une part, la soumission de la note auprès du Collège provincial pour cette fin du mois d'octobre 2013 et d'autre part, les nécessaires formalités administratives subséquentes et tout en sachant par ailleurs qu'une communication verbale a déjà été réalisée par la ligne hiérarchique auprès des agents concernés, il est proposé de procéder au rapatriement effectif des agents concernés en date du lundi 18 novembre 2013, avec réaffectation temporaire sur le site de Court-Saint-Étienne (dans l'attente du déménagement sur le site de Wavre).

Annexes

- 1 - Pour Information
 - 1.1 Liste des agents en fonction sur le site du domaine d'Hélécine,
 - 1.2 Liste des demandes de travaux et interventions réalisés en 2012 au domaine d'Hélécine.
 - 1.3 Ventilation par corps de métier.
 - 1.4 Tableau relatif à l'augmentation de la distance kilométrique domicile-lieu de travail des agents concernés ()".

Il s'agit du deuxième acte attaqué.

3. En exécution de cette décision du 24 octobre 2013, en sa séance du 21 novembre 2013, le collège provincial de la partie adverse a pris la décision suivante :

" S12-13 - Service du personnel

Il est proposé au Collège provincial de :

- 1. prendre connaissance du rapport référencé n° 2698 relatif à la Direction d'administration des infrastructures et du développement territorial - Service de gestion des infrastructures et du patrimoine bâti - changement de résidence administrative de 14 agents;

2. avec effet au 18 novembre 2013, fixer la résidence administrative des personnes suivantes à l'avenue des combattants, 35 à 1490 Court-Saint-Étienne :
- Monsieur Pascal LAITEM, ouvrier qualifié (D1), à prestations complètes et à titre définitif ;
 - Monsieur Robert KOHLMAN, agent technique (D8), à prestations complètes et à titre définitif () ;
 - Monsieur Roger EMMERICH, ouvrier qualifié (D4) à prestations complètes et à titre définitif ;
 - Monsieur Stéphane GRENIER, ouvrier qualifié (D4), à prestations complètes, à titre contractuel et à durée indéterminée ;
 - Monsieur Grégory IVENS, ouvrier qualifié (D1), à prestations complètes, à titre contractuel et à durée indéterminée ;
 - Monsieur Jean PINO-LERRO, ouvrier qualifié (D1), à prestations complètes et à titre définitif ;
 - Monsieur José LELORRAIN, ouvrier qualifié (D2), à prestations complètes et à titre définitif ;
 - Monsieur Michael RUELENS, ouvrier qualifié (D1), à prestations complètes et à titre définitif ;
 - Monsieur Michael WINANT, ouvrier qualifié (D1), à prestations complètes, à titre contractuel et à durée déterminée ;
 - Monsieur Roland LOGIST, ouvrier (E3), à prestations complètes et à titre définitif ;
 - Monsieur Éric JACMIN, ouvrier (E2), à prestations complètes, à titre contractuel et à durée indéterminée ;
 - Monsieur Philippe PETRE, ouvrier (E2), à prestations complètes, à titre contractuel et à durée indéterminée ;
 - Monsieur Daniel BRUGNETTI, ouvrier qualifié (D1), à prestations complètes, à titre contractuel et à durée déterminée ;
 - Monsieur Cédric SNYDERS, ouvrier qualifié (D1), à prestations complètes, à titre contractuel et à durée".

Il s'agit du premier acte attaqué.

Les arrêtés propres à chaque agent concerné sont joints en annexe à cette décision.

4. Par un courrier du 27 novembre 2013, la décision du collège provincial du 21 novembre 2013 a été portée à la connaissance du requérant. Ce courrier mentionnait l'existence des voies de recours, tant devant le tribunal du travail que devant le Conseil d'État.

5. Aux termes d'un courrier électronique du 28 novembre 2013, le requérant a demandé sa mutation sur le site du domaine provincial d'Hélécine ou sur le site du C.E.P.E.S. de Jodoigne, notamment en raison d'un problème lié à ces déplacements, ayant l'habitude d'aller travailler en vélo (choix économique et de conviction).

Cette demande est confirmée aux termes d'un courrier du 17 décembre 2013.

6. Par un courrier du 13 janvier 2014, la directrice générale de la partie adverse répond notamment au requérant ce qui suit :

" Après une étude attentive de votre demande, il apparaît qu'aucun poste correspondant à votre profil de compétence (agent technique en chef - D8 - électricien) n'est actuellement vacant.

Par conséquent, je suis au regret de ne pouvoir réserver une suite favorable à votre demande".

7. Par un courrier du 5 février 2014, le conseil du requérant interroge le collège provincial quant à la question de savoir quand le futur déménagement des agents EER sur le site de Wavre est prévu, ce déménagement étant annoncé aux termes de la note du collège provincial approuvée le 24 octobre 2013.

8. Par un courrier du 7 février 2014, le collège provincial répond au conseil du requérant ce qui suit :

" Concerne : Vos courriers des 24 janvier et 5 février 2014 demandant la reconsidération/rétractation des décisions du 24 octobre 2013 relative au rapatriement des agents EER du domaine provincial d'Hélécine vers le site de Court-Saint-Étienne et du 21 novembre 2013 relative à la modification en conséquence de la résidence administratrice de votre client ainsi que la copie d'une délibération du Collège provincial.

Nous vous informons que les deux courriers susvisés ont retenu notre meilleure attention.

En effet, par la décision du 24 octobre 2013, le Collège provincial a décidé du rapatriement effectif des agents affectés au site du domaine provincial d'Hélécine vers le site de Court-Saint-Étienne pour des raisons organisationnelles et eu égard aux éléments suivants:

- «aux situations dysfonctionnelles rencontrées (problèmes de contrôle des agents, non-respect des règlements, dérives comportementales, déficit de gestion administrative,...) mais également à la possibilité existante actuellement au sein du Service de Gestion des Infrastructures et du Patrimoine bâtis de disposer de l'encadrement humain suffisant pour réintégrer les 14 agents EER encore en fonction sur le site du domaine d'Hélécine;
- considérant la réorganisation structurelle et progressive des équipes EER et la mise en place d'un pool de chefs d'équipe opérationnel, il s'avère nécessaire de procéder au rapatriement des agents et ce, en se fondant notamment sur un regroupement par corps de métier spécifique,
- qu'en outre, le recentrage des équipes en un seul site permet également de réaliser des économies d'échelle substantielles en divisant le nombre d'ateliers par deux et en accentuant la professionnalisation au travers d'investissements ciblés»,

La Province du Brabant wallon a donc pris une mesure d'ordre dans l'intérêt du service, en application du principe général de droit administratif d'adaptabilité du service ou de loi du changement qui exclut que des droits acquis puissent faire obstacle aux modifications du service qu'appelle l'intérêt général.

Dès lors ni l'ancienneté, ni les états de service de votre client ne lui confère[nt] un quelconque privilège de se voir exempté de la décision par rapport aux 13 autres agents également concernés par cette mesure organisationnelle. En outre, il ressort des circonstances précitées qu'en aucun cas cette décision n'a été prise en raison du

comportement de votre client et ne peut être en conséquence perçue comme une sanction à son égard. Comme motivées ci-avant, les décisions prises répondent à un souci d'assurer un encadrement approprié à l'ensemble des agents affectés aux équipes d'entretien et de rénovation mais aussi dans un but de rationaliser et de professionnaliser les équipes et de les rassembler en un seul endroit.

Le Conseil d'État a par ailleurs rappelé dans son arrêt n° 219.795 du 18 juin 2012 qu'un changement d'affectation qui ne porte pas atteinte aux droits statutaires ou aux prérogatives de l'agent constitue une mesure d'ordre intérieur relevant de la bonne gestion des ressources humaines.

Or, en l'espèce, il ne s'agit pas d'un changement d'affectation mais d'un seul changement de résidence administrative qui n'a pas eu de répercussions défavorables pour l'agent tant sur la manière d'exercer ses fonctions d'ouvrier qualifié en électricité qu'en ce qui concerne l'encadrement par sa ligne hiérarchique puisque la mesure de rapatriement vise justement à regrouper les agents par corps de métier spécifique de manière à professionnaliser les équipes de travail.

Le changement de résidence administrative de Monsieur KOHLMAN n'a eu aucune incidence sur son statut administratif ou pécuniaire puisque ni son grade, ni son échelle de traitement ni ses qualifications n'ont fait l'objet de modification.

En ce qui concerne les déplacements de Monsieur KOHLMAN, le service de gestion de ressources humaines peut confirmer que d'autres agents, dont la résidence administrative est identique à celle de Monsieur KOHLMAN, habitent à proximité de votre client et notamment un agent faisant partie des 14 personnes transférées, la proposition de faire du covoiturage avec ses collègues de travail lui a déjà été faite et pour le surplus on peut s'étonner de la question compte tenu du fait que Monsieur KOHLMAN a déjà utilisé sa voiture pour se rendre sur le site de Court-Saint-Étienne. Enfin, un trajet d'une trentaine de kilomètre ne semble pas déraisonnable pour relier son lieu de travail et son domicile.

Quant au rappel à l'ordre reçu par Monsieur KOHLMAN, celui-ci avait déjà été informé verbalement par la juriste du service du personnel courant du mois de décembre 2013 qu'il devait respecter impérativement l'horaire auquel il était soumis par le règlement particulier de travail du personnel technique et ouvrier affecté aux EER. Il avait été averti des risques qu'il encourait et de la possibilité de se voir sanctionner s'il ne respectait pas son horaire de travail; il s'agit là d'une question d'équité de traitement envers les autres collègues soumis au même régime de travail; le courrier du 15 janvier 2014 est la simple constatation de deux arrivées tardives et d'un rappel aux obligations réglementaires. Il est à noter que depuis ce rappel au règlement Monsieur KOHLMAN, est arrivé à l'heure à son travail et fait du covoiturage avec un collègue qui a un horaire fixe quasiment similaire au sien.

Quant à la demande de réaffectation de Monsieur KOHLMAN au CEPES de Jodoigne ou au domaine provincial d'Hélécine, il lui a été répondu par courrier en date du 13 janvier 2014, pour rappel non pas que «le profil de votre client était trop important pour le poste» mais qu'aucun poste correspondant à son profil de compétences n'était actuellement vacant.

Nous réinvitons à cet effet votre client à consulter les notes de service relatives à des emplois à pourvoir publiées aux valves de sa direction d'administration et/ou sur le poste de travail installé à Court-Saint-Étienne permettant de consulter le portail intranet.

Quant à votre demande relative à l'envoi d'une copie de la délibération reprise dans votre courrier du 5 février 2014 concernant le déménagement futur des agents EER sur le site de Wavre, nous vous informons que ce déménagement s'effectuera courant du deuxième semestre 2014, la date définitive du déménagement n'a pas encore été arrêtée par le Collège provincial ";

Considérant que le requérant a envoyé le 30 avril 2014 au Conseil d'État un "mémoire en réplique après recours en suspension et en annulation"; que cette pièce ne peut cependant être prise en considération, n'étant pas prévue par les règles de procédure applicables en référé ;

Considérant que dans sa requête unique le requérant demande également au Conseil d'État ce qui suit :

" Ordonner, au titre de mesure à tout le moins provisoire, d'imposer à la partie adverse de maintenir le requérant sur le site du Domaine provincial d'Hélécine, dans les attributions qui étaient les siennes avant sa relocalisation à Court-St-Étienne;
Subsidiairement, mon requérant sollicite au même titre d'être transféré, en conservant son grade et ses émoluments, à un poste relevant de sa compétence au sein des établissements du C.E.P.E.S. sis à 1370 Jodoigne, appartenant également à la partie adverse";

Considérant que selon la partie adverse, ces demandes sont manifestement étrangères à la compétence du Conseil d'État dans le cadre du contentieux de la suspension et de l'annulation des actes administratifs et sont dès lors irrecevables;

Considérant que le requérant sollicite des mesures provisoires mais sans identifier clairement cette demande; que celle-ci est irrecevable dans la mesure où la requête ne contient aucun exposé des faits établissant que les mesures provisoires sollicitées sont nécessaires afin de sauvegarder les intérêts du requérant; qu'il n'est ainsi nullement répondu aux exigences des articles 25, alinéa 2, 4°, et 26 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, tels qu'ils étaient en vigueur au moment de l'introduction de la requête; que la seule vacance au domaine d'Hélécine d'un poste répondant à son profil étant, en l'espèce, insuffisant; que cette première exception d'irrecevabilité est accueillie;

Considérant que selon la partie adverse, les deux actes attaqués par le requérant constituent de simples mesures d'ordre, lesquelles ne sont en aucun cas susceptibles de recours devant le Conseil d'État; que se fondant sur la doctrine et des arrêts du Conseil d'État, elle relève que les actes attaqués ont été pris dans l'intérêt d'une bonne organisation du service et non en fonction du comportement du requérant, aucun grief disciplinaire ne lui étant reproché;

Considérant que de simples mesures d'ordre intérieur prises par l'autorité en vue d'organiser son bon fonctionnement, ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation, étant en principe sans incidence sur la situation juridique de l'agent concerné; qu'il peut cependant en aller autrement en raison de la teneur de l'acte et des circonstances qui ont entouré ou engendré la décision critiquée; qu'ainsi, une telle mesure peut être susceptible de faire l'objet d'un recours au Conseil d'État

lorsqu'elle constitue une sanction déguisée, mais aussi lorsqu'elle a des répercussions défavorables sur la manière d'exercer les fonctions de l'intéressé ou bouleverse de manière importante son cadre de travail et qu'elle a été prise en raison du comportement du requérant, que ce comportement puisse ou non être qualifié de fautif; que ces conditions sont cumulatives;

Considérant qu'en l'espèce, les actes attaqués n'ont pas été pris en fonction du comportement du requérant et constituent bien une décision unique opérant le transfert commun de quatorze agents (changement de résidence administrative); qu'il ressort en outre du dossier examiné que ce transfert est temporaire, un nouveau transfert vers Wavre étant programmé; que les deux actes attaqués constituent dès lors de simples mesures d'ordre adoptées par la partie adverse, lesquelles ne sont en aucun cas susceptibles de recours devant le Conseil d'État; que le présent recours est irrecevable,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La demande de suspension ainsi que la demande de mesures provisoires sont rejetées.

Article 2

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre des référés, le vingt-trois juin deux mille quatorze par :

M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
M ^{me} VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

P. VANDERNACHT.