

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 238.118 du 9 mai 2017

A. 217.494/VIII-9875

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Jérôme SOHIER et
Maxime CHOMÉ, avocats,
avenue Émile De Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

la province de Namur,
représentée par son collègue provincial,
ayant élu domicile chez
M^e Pierre JOASSART, avocat,
boulevard du Souverain 36
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 5 novembre 2015, XXXX demande, d'une part, la suspension de l'exécution de "l'arrêté du Collège provincial de la Province de Namur du 8 octobre 2015, le mettant en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service pour une durée indéterminée" et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Un arrêt n° 234.012 du 3 mars 2016 a rejeté la demande de suspension et a accordé la dépersonnalisation au requérant. Il a été notifié aux parties.

La partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 21 mars 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 mai 2017.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Le requérant et M^e Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour celui-ci, et M^e Pierre JOASSART, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain LEFEBVRE, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits ont été exposés dans l'arrêt n° 234.012 du 3 mars 2016. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, plus particulièrement de ses articles 5, 32/2, 32septies et 32tredecies, du règlement provincial relatif à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail, plus particulièrement de ses articles 6 et 7, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motifs, du défaut de motivation adéquate ainsi que de l'excès de pouvoir.

Le requérant reproche à l'acte attaqué d'avoir modifié unilatéralement ses conditions de travail - puisqu'il a été écarté de son emploi -, alors qu'il avait introduit

des plaintes motivées pour des faits de harcèlement moral, qui étaient toujours en cours de traitement par le conseiller en prévention, ce qui constitue une violation de l'article 32*tredecies*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 4 août 1996 précitée.

Selon lui, la mention, dans l'acte attaqué, de ce que "la mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service n'est nullement liée à la demande d'intervention du requérant", est une clause de style qui n'explicite rien. Au contraire, il estime que la motivation de l'acte attaqué suivant laquelle "il ressort des éléments susmentionnés que le maintien de XXXX dans ses fonctions serait de nature à nuire gravement à l'intérêt du service, d'une part, en ce qui concerne la collaboration essentielle entre la province de Namur et XXXX, dont la détérioration est de nature à mettre en cause les activités du XXXX, et, d'autre part, en ce qui concerne les relations entretenues avec les agents occupés au sein du XXXX", révèle que les griefs émis à son encontre sont étroitement liés aux faits qui ont justifié sa plainte pour harcèlement moral. Il précise que si la mesure d'ordre dont il a fait l'objet paraît à ce point nécessaire aux yeux de la partie adverse, c'est précisément en raison de la détérioration de ses relations professionnelles avec sa hiérarchie et du fait qu'en raison du harcèlement dont il a été la victime, des "clans" se sont formés, à l'instigation de ses supérieurs hiérarchiques, en vue de décrédibiliser plus ou moins systématiquement sa direction. Ainsi, indépendamment des responsabilités qui devraient être mises à charge des uns ou des autres, il y a, selon lui, un lien entre les faits de harcèlement pour lesquels il a déposé plainte et les "griefs" qui ont justifié sa mise à l'écart. Il est ainsi d'avis que si l'acte attaqué vise, à plusieurs reprises, une "rupture de confiance" entre lui et plusieurs membres de son équipe, ce sont précisément les éléments de fait, à la base de cette rupture de confiance, qui ont constitué l'une des causes principales des plaintes pour harcèlement.

Il reproche encore à l'acte attaqué de ne pas expliciter l'intérêt du service qui commanderait son écartement ni les raisons pour lesquelles il s'agirait de la seule mesure possible, alors même qu'il avait émis des propositions concernant le bon fonctionnement de son service, lesquelles n'ont jamais reçu la moindre réponse de la part de l'autorité.

Il ajoute que la mesure adoptée à son encontre est d'autant plus injustifiable qu'elle a été prise dans une certaine urgence - qui n'est justifiée par aucun élément concret -, avant même d'avoir laissé au conseiller en prévention le temps d'instruire les plaintes en harcèlement et de formuler ses recommandations à l'employeur.

Il reproche aussi à la partie adverse d'avoir choisi une mesure extrême à son encontre alors qu'elle n'a jamais pris la moindre "mesure appropriée", au sens de l'article 32*septies* de la loi du 4 août 1996 précitée, en réponse à ses multiples courriers et propositions, qui aurait permis de remédier ou de tenter de remédier au climat qui était à la source d'une charge psychosociale manifeste pour lui et plusieurs agents de son service. Il relève que ce faisant, la partie adverse n'a pas non plus respecté les prescriptions des articles 32/2 et suivants de la loi du 4 août 1996 précitée.

Il se réfère également au règlement provincial relatif à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail qui dispose, en son article 6, que "dans certains cas et s'il le juge utile, le conseiller en prévention compétent pourra proposer à la décision du greffier provincial une mesure transitoire d'écartement d'urgence de l'une des deux parties. Le plaignant ne pourra toutefois pas être écarté, sans son accord préalable et explicite".

Le requérant, en réplique, répète que la détérioration des "relations entretenues avec les agents occupés au sein du XXXX" constituait la raison principale de sa plainte en harcèlement qui stigmatisait le manque flagrant et délibéré de soutien de la part de sa hiérarchie à l'égard des agents qu'il considérait comme manipulés par sa supérieure hiérarchique, XXXX, en vue de lui nuire.

Il précise que, s'il y a pluralité de motifs à l'acte attaqué, certains de ces motifs - qualifiés de "griefs" - sont intimement liés aux éléments constitutifs du dossier de harcèlement. Il est admis, à cet égard, selon lui, qu'en cas de pluralité de motifs invoqués dont l'un est lié à la plainte, la charge de la preuve qui repose sur l'employeur est rendue plus ardue, car il suffit que le licenciement soit pour partie lié à la plainte pour ouvrir le droit à la protection.

Dans son dernier mémoire, le requérant insiste sur plusieurs points.

Quant à ses relations avec XXXX, il fait valoir que le problème se situe avec son nouveau président, XXXX et non avec l'ensemble du personnel et rappelle qu'il a été le secrétaire de XXXX pendant vingt ans et XXXX. Il souligne également qu'il a essayé de rétablir une certaine sérénité en prenant l'initiative de se déporter des fonctions qu'il y assumait mais que la situation ne s'est guère améliorée au vu notamment des relations difficiles qu'il a avec XXXX contre qui il a introduit une plainte pour harcèlement moral. Il explique que la situation conflictuelle avec le président de XXXX découle de son rapport concernant le contrôle des justificatifs de

la subvention octroyée pour 2014 d'où il ressortait une série d'irrégularités manifestes.

S'agissant de la rupture de la relation de confiance entre lui et une partie des membres de son équipe, il estime que ce reproche est en lien direct avec la procédure de harcèlement dirigée contre XXXX dès lors qu'il observe que celle-ci a mené contre lui une campagne de déstabilisation avec comme conséquence que des clans se sont formés à l'instigation de ses supérieurs hiérarchiques, l'objectif étant de le décrédibiliser. Il en déduit qu'il existe bien un lien entre les faits de harcèlement dont il est victime et les reproches formulés par la partie adverse qui justifieraient la mesure attaquée.

Par ailleurs, il ne voit pas en quoi l'intérêt général commandait que la mesure attaquée soit prise aussi rapidement, sans attendre le rapport du conseiller en prévention sur les diverses demandes d'intervention psychosociale dès lors que la situation conflictuelle était apparente, selon lui depuis près de deux ans, et que c'est lui qui a pris l'initiative de dénoncer les problèmes en janvier 2015.

Quant au bon fonctionnement du XXXX, il insiste sur la circonstance qu'il assure la direction de celui-ci depuis XXXX, à la satisfaction de tous et que c'est depuis sa mise à l'écart que la pérennité du XXXX est mise en péril, plusieurs expositions ou manifestations ayant été annulées.

Il constate également que la mesure attaquée est bien plus radicale qu'un simple changement d'affectation et qu'il y a lieu de l'analyser comme une mesure de représailles visant à le sanctionner.

Enfin, à propos de la proportionnalité de la mesure attaquée, il soutient que d'autres options étaient envisageables et qu'il avait alerté la partie adverse depuis déjà un long moment quant aux difficultés rencontrées, sans réelle réaction de sa part.

IV.2. Appréciation

L'article 32*tredecies*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 4 août 1996 précitée, remplacé par la loi du 28 février 2014, dispose que, pendant l'existence des relations de travail, l'employeur ne peut, vis-à-vis du travailleur concerné, "prendre une mesure préjudiciable qui est liée à la demande d'intervention psychosociale formelle pour faits de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail". Il précise que

"[l]a mesure prise dans le cadre de l'obligation de l'article 32*septies* qui présente un caractère proportionnel et raisonnable ne constitue pas une mesure préjudiciable".

Dans sa version antérieure, l'article 32*tredecies*, § 1^{er}, disposait comme suit :

" § 1^{er}. L'employeur ne peut pas mettre fin à la relation de travail, sauf pour des motifs étrangers à la plainte, à l'action en justice ou au témoignage, ni modifier de façon injustifiée unilatéralement les conditions de travail des travailleurs suivants :

1° le travailleur qui a déposé une plainte motivée au niveau de l'entreprise ou de l'institution qui l'occupe, selon les procédures en vigueur;

[...]".

La protection n'est accordée au travailleur que si la mesure prise à son égard est "liée à la demande d'intervention psychosociale formelle" ou, dans la version antérieure, repose sur des "motifs [qui ne sont pas] étrangers à la plainte".

L'exposé des motifs de la loi du 28 février 2014 ne s'expliquant pas sur ce changement de terminologie, l'on peut en déduire que les deux rédactions ont la même portée. S'agissant du remplacement de la notion de modification "justifiée" par celle de "mesure prise dans le cadre de l'obligation de l'article 32*septies* qui présente un caractère proportionnel et raisonnable", l'exposé des motifs mentionne ce qui suit :

" L'alinéa 2 du § 1^{er}, dans sa seconde phrase, a, quant à lui, pour but de clarifier l'ancien article 32*tredecies* qui stipulait que l'employeur ne peut pas modifier de façon injustifiée unilatéralement les conditions de travail des travailleurs qui ont déposé plainte ou témoigné. Il est en effet ressorti de l'évaluation de la législation qu'il y avait dans la pratique une incompréhension par rapport au terme «injustifié». Étant donné que l'employeur doit prendre des mesures pour mettre fin aux actes de violence et de harcèlement moral ou sexuel au travail en vertu de l'article 32*septies*, il doit pouvoir modifier les conditions de travail du travailleur qui a déposé plainte mais, ainsi que précisé aujourd'hui, cette mesure doit être proportionnée et raisonnable. Cela signifie que la mesure doit être adaptée à la situation concrète à résoudre dans la mesure où il n'existe pas d'autres solutions possibles appropriées qui crée moins d'inconvénient pour le travailleur. Dans la majorité des cas, l'employeur prendra une mesure vis-à-vis de la personne mise en cause. Mais, dans un certain nombre de cas, l'employeur n'aura pas d'autre possibilité que de prendre une mesure vis-à-vis du demandeur parce qu'il s'agit de la seule issue possible au problème. Il peut par exemple s'avérer nécessaire d'adapter l'horaire de travail du demandeur (si ce n'est pas possible de changer celui de la personne mise en cause) afin qu'il ne soit plus en contact avec la personne mise en cause.

[...]

Si le travailleur considère que la mesure prise par l'employeur est une mesure préjudiciable liée à sa demande, il appartiendra à l'employeur de prouver auprès du tribunal que la mesure était prise dans le cadre de son obligation visée à l'article 32*septies* et présentait un caractère proportionnel et raisonnable".

La protection instaurée par cet article 32*tredecies* est d'abord destinée à protéger le travailleur des représailles de l'employeur, motivées par le fait même du dépôt de la plainte. Le législateur a également voulu protéger le travailleur, pendant

la durée d'examen des plaintes, contre des mesures qui seraient fondées sur les faits qui sont relatés dans la plainte et prolongeraient ainsi le harcèlement dénoncé. Il n'est toutefois pas interdit à l'employeur de tenir compte de faits qui sont cités dans la plainte, pour autant que sa décision ne trouve pas sa raison d'être dans le comportement dénoncé comme constitutif de harcèlement moral. Ainsi, si un agent se plaint de problèmes relationnels avec son supérieur hiérarchique et que des relations tendues existent avec d'autres collègues de service, il n'est nullement déraisonnable pour l'employeur d'envisager la modification de l'affectation de l'agent sans qu'une telle attitude, guidée par l'intérêt du service, puisse être analysée comme équivalent à une mesure de représailles visant à le sanctionner.

En l'espèce, l'acte attaqué est motivé par la situation conflictuelle entre le requérant et XXXX, par la rupture du lien de confiance entre le requérant et une majorité des membres de son équipe et par certaines déficiences dans le management exercé par le requérant.

L'exposé des motifs de la demande d'intervention psychosociale formelle du requérant, du 11 mai 2015, contre XXXX, mentionne ce qui suit :

" XXXX a alors commencé une nouvelle et intense stratégie bidirectionnelle de déstabilisation, d'une part directement (mais en sous-main) vis-à-vis du personnel provincial sous l'autorité de XXXX et d'autre part indirectement, vis-à-vis du nouveau Président de la XXXX désigné en avril 2014 qui, en quelques mois a contribué avec XXXX à retourner certains agents de la XXXX contre XXXX, promettant à ces derniers de nouveaux postes de direction au sein de la XXXX".

L'exposé des motifs de la demande d'intervention psychosociale formelle du requérant, du 11 mai 2015, contre XXXX mentionne ce qui suit :

" XXXX, XXXX, a toujours couvert les actions menées par XXXX, XXXX à l'encontre de XXXX, a cautionné ses pratiques. D'une attitude en apparence inactive et en retrait mais en soutien constant aux initiatives prises par XXXX à l'encontre de XXXX (y compris après que XXXX ait prouvé l'inanité des accusations infondées de XXXX), XXXX a développé récemment une attitude participative à des actions concrètes de déstabilisation contre XXXX ".

La mesure attaquée est prise non pas en raison des tensions survenues entre le requérant et ses supérieurs hiérarchiques, XXXX et XXXX, qui ont fait l'objet de ses demandes d'intervention psychosociale formelles, mais en raison de difficultés relationnelles survenues entre le requérant et XXXX, d'une part, et entre le requérant et son personnel, d'autre part.

Selon le requérant, les faits justifiant l'acte attaqué sont la conséquence des faits dénoncés dans les demandes d'intervention psychosociale formelles de sorte que la mesure prise à son égard, est "liée à la demande d'intervention psychosociale formelle" et qu'elle "prolonge" le harcèlement dénoncé et en constitue même l'aboutissement victorieux.

Cette façon d'appréhender le dossier n'est pas confirmée par les pièces qui le sous-tendent et en particulier par l'acte attaqué lui-même. Si des problèmes existent entre le requérant et sa hiérarchie, l'acte attaqué ne se fonde pas sur ceux-ci mais bien sur la situation conflictuelle existant entre le requérant et XXXX, sur la rupture du lien de confiance entre le requérant et une majorité des membres de son équipe et sur certaines déficiences dans le management exercé par le requérant.

La motivation de l'acte attaqué et les pièces du dossier administratif établissent que la décision litigieuse a été prise pour des raisons tenant à la continuité et au bon fonctionnement du XXXX et non sur la base d'une volonté de représailles dans le chef de la partie adverse, à la suite des demandes d'intervention psychosociale formelles faites par le requérant. Quant au conflit entre le requérant et XXXX, l'acte attaqué souligne le danger que représente ce conflit pour le partenariat entre la partie adverse et XXXX et, partant, l'existence même du XXXX. Quant à la rupture du lien de confiance entre le requérant et une majorité des membres de son équipe, l'acte attaqué met en évidence l'incidence de cet état de chose sur la gestion et le bon fonctionnement du service et sur certaines déficiences dans le management du requérant. L'acte attaqué étaye ces différents constats en se référant à divers "incidents" et à des déclarations des personnes concernées, notamment le président de XXXX et le personnel du XXXX, avec, à chaque fois, une référence à la pièce pertinente du dossier administratif.

Il résulte de la lecture du dossier que la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer que, compte tenu de l'importance et de la persistance des problèmes rencontrés, une mesure d'ordre s'imposait et prendre cette mesure d'ordre rapidement, sans attendre le rapport du conseiller en prévention sur les diverses demandes d'intervention psychosociale formelles introduites par le requérant.

Quant au choix de la mesure d'ordre, l'acte attaqué a expliqué pour quelles raisons les solutions proposées par le requérant, tant à l'égard de XXXX que de la gestion du personnel provincial, ne pouvaient être retenues et qu'il convenait d'écarter le requérant afin de rétablir le bon fonctionnement du XXXX et de bonnes relations avec la XXXX et, partant, d'assurer la pérennité du XXXX. Cette analyse n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Même à supposer que l'acte attaqué a bien un lien avec les plaintes en harcèlement déposées par le requérant, encore convient-il de constater que cette circonstance n'interdit pas à l'autorité de prendre des mesures proportionnées et

raisonnables, ce qui signifie, selon l'exposé des motifs précité, que la mesure doit être adaptée à la situation concrète à résoudre dans la mesure où il n'existe pas d'autres solutions possibles appropriées qui créent moins d'inconvénients pour le travailleur. Compte tenu des relations très dégradées entre le requérant et XXXX et entre le requérant et le personnel du XXXX et eu égard à la fonction du requérant et des personnes mises en cause dans les demandes d'intervention psychosociale formelles, la partie adverse a pu estimer, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, que bien qu'étant une mesure radicale, la mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service était la seule mesure d'ordre possible. Comme déjà mentionné, l'acte attaqué a, en outre, expliqué pour quelles raisons - qui ne sont pas manifestement déraisonnables - les solutions proposées par le requérant ne pouvaient être retenues.

Il est également important de relever que la mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service n'est pas une mesure définitive et que la partie adverse aurait donc pu rappeler le requérant en service, par exemple s'il était apparu que ses demandes d'intervention psychosociale formelles étaient fondées. Il est vrai que la possibilité de prendre une mesure qui présente un caractère proportionnel et raisonnable n'est possible, aux termes de la loi, que "dans le cadre de l'obligation de l'article 32septies" dont le paragraphe premier dispose, notamment, que "[l]orsque des actes de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail sont portés à la connaissance de l'employeur, celui-ci prend les mesures appropriées, conformément aux dispositions du présent chapitre" et que "[l]orsque la gravité des faits l'exige, l'employeur prend les mesures conservatoires nécessaires". Or, en l'espèce, la mesure prise ne l'a pas été en raison du harcèlement dont se plaignait le requérant mais uniquement afin d'assurer le bon fonctionnement du service.

Le requérant critique aussi la partie adverse pour ne pas avoir pris les mesures qu'imposait la dégradation de la situation, source d'une importante charge psychosociale pour lui-même et plusieurs agents de son personnel, et ce malgré de nombreuses demandes de sa part, ce qui constituerait une violation des articles 32/2 et 32septies de la loi du 4 août 1996 précitée. Plus précisément, il reproche à la partie adverse de ne pas l'avoir soutenu dans les difficultés qu'il rencontrait avec son personnel et avec XXXX et de ne pas avoir mis fin aux "manœuvres" et "manipulations" de XXXX à l'origine, selon lui, de ces difficultés.

Pour apprécier le bien-fondé des griefs formulés par le requérant à l'égard de la partie adverse, il conviendrait d'avoir une vue claire et précise du rôle et des responsabilités de chacun dans la dégradation de la situation, ce qui aurait dû

résulter des rapports établis par le service externe de protection et de prévention au travail (SMPT - ARISTA) à propos des diverses demandes d'intervention psychosociale formelles.

Or, à la suite d'une mesure d'instruction faite par l'auditeur rapporteur, les parties n'ont pas déposé les rapports en question. Toutefois, il ressort de leurs réponses que le service externe de protection et de prévention au travail a conclu à l'absence de harcèlement du requérant que ce soit par XXXX ou par XXXX. Si le requérant conteste les conclusions de ces rapports, il n'apporte cependant pas, dans son dernier mémoire, davantage de précisions à ce sujet.

Subsidiairement, il résulte du dossier administratif que la partie adverse n'est pas restée inactive face à la situation conflictuelle puisqu'elle a mis sur pied un coaching du requérant et une analyse organisationnelle par le service d'audit et d'aide à la gestion (SAAGe) et a engagé du personnel. Concernant le contrat de coaching, le requérant a lui-même refusé de le signer, le 14 avril 2014, ne pouvant marquer son accord sur les éléments de celui-ci. Le 9 juillet 2015, le collège provincial a, quant à lui, marqué son accord sur les recommandations faites par le service d'audit et d'aide à la gestion.

Les rapports du service externe de protection et de prévention au travail n'étant pas déposés, il n'est pas possible de vérifier si ce service a suggéré des mesures conservatoires à prendre par la partie adverse.

Celle-ci a finalement suspendu préventivement le requérant de ses fonctions dans l'intérêt du service, avant de prendre l'acte attaqué. Dans ce dernier, elle explique pour quelles raisons - qui ne sont pas manifestement déraisonnables - les mesures suggérées par le requérant ne pouvaient être prises. Au vu de ce qui précède, il n'est pas établi que la partie adverse aurait méconnu les articles 32/2 et 32septies de la loi du 4 août 1996 précitée.

Enfin, le requérant invoque la violation de l'article 6 du règlement provincial relatif à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail. Il résulte des renseignements communiqués par la partie adverse à l'auditeur rapporteur que ce règlement a été remplacé, à partir du 1^{er} septembre 2014, par un règlement relatif aux risques psychosociaux qui ne contient pas de disposition semblable à l'article 6 invoqué par le requérant.

En tant qu'il invoque la violation d'une disposition qui n'existait plus au moment de l'adoption de l'acte attaqué, le moyen est irrecevable.

En conséquence, le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 26 et suivants du statut organique des agents provinciaux, des dispositions du règlement provincial relatif au prononcé des peines disciplinaires, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, du défaut ou de l'erreur dans les motifs, du défaut de motivation adéquate, du principe général des droits de la défense ainsi que de l'excès de pouvoir.

Selon le requérant, il ressort du dossier que la "mesure d'ordre" de mise en disponibilité attaquée n'est pas tant justifiée par les besoins du service, mais par des "déficiences" qui lui sont imputées et par de multiples griefs concernant l'exercice de ses fonctions, de telle manière que cette mesure d'ordre constitue, en réalité, une sanction disciplinaire déguisée.

Il précise que l'acte attaqué est affecté d'une erreur manifeste de qualification en droit, puisque les "nombreuses et importantes difficultés", qui auraient été constatées par la partie adverse constituent de véritables griefs disciplinaires (l'acte attaqué évoque des "déficiences de management", un "manque de disponibilité", le fait que le requérant "s'enferme dans son bureau et n'a plus guère de contacts avec ses agents", ainsi que de "multiples incidents" dans les relations avec XXXX). Selon lui, il s'agit là de griefs suffisamment graves que pour mériter la poursuite d'une instruction disciplinaire tendant à vérifier la matérialité des faits et leur imputabilité, toutes choses qui auraient dû être vérifiées par l'autorité disciplinaire, dans le cadre d'une procédure qui lui aurait réellement garanti ses droits de la défense, en faisant notamment valoir l'absence de toute enquête interne un tant soit peu sérieuse et objective et les éventuelles responsabilités de sa hiérarchie, au vu de l'absence de toute réaction à ses différentes demandes formulées depuis plus d'un an.

Enfin, il constate que l'acte attaqué le met en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service pour l'ensemble de ses fonctions, alors même que son descriptif de fonction le désigne comme XXXX, ce qui comprend un service d'appui pour une pléiade de musées et d'autres institutions situés sur le territoire de la province de Namur. Si la mesure attaquée se justifie par le fait qu'il serait le seul responsable des mauvaises relations avec XXXX, il ne comprend pas pour quelle

raison liée à l'intérêt du service, il devrait être également écarté de ses fonctions XXXX.

Le requérant suppose que les reproches qui lui sont faits correspondent à un manquement aux devoirs prescrits par l'article 14 du statut organique des agents provinciaux, selon lequel "les agents répondent vis-à-vis de leurs supérieurs hiérarchiques du bon fonctionnement du service qui leur est confié [...]. Le supérieur est responsable des ordres qu'il donne. Il doit veiller à faire un usage adéquat de son pouvoir hiérarchique. Cet usage s'apprécie par rapport au critère du bon dirigeant, soucieux du bien-être de ses agents et du bon fonctionnement de son service".

Il en déduit que l'acte attaqué doit s'assimiler, tant par ses effets, que par le contexte dans lequel il a été pris, à une sanction disciplinaire, telle que prévue par l'article 27 du statut organique des agents provinciaux, et qu'il est ainsi affecté de multiples illégalités de forme et de fond, citant à titre d'exemple, le fait qu'il doit être prononcé par le conseil provincial, et non par le collège (art. 3 du règlement relatif au prononcé des peines disciplinaires), qu'il doit être précédé d'un rapport "dûment motivé" sur lequel l'agent est entendu (art. 1^{er} du règlement relatif au prononcé des peines disciplinaires) et qu'il ne peut se rapporter qu'à des faits qui se sont produits ou qui ont été constatés dans les six mois précédant la date à laquelle l'action est entamée (art. 30 du statut organique des agents provinciaux).

En réplique, il réitère ses arguments et relève que dans différents documents il est bien question de mettre en exergue des comportements problématiques dans son chef qui peuvent donner lieu au constat d'une insuffisance professionnelle générale avec des conséquences d'ordre disciplinaire. Or, il constate qu'on lui reproche des incidents multiples et récurrents qui devaient conduire, selon lui, à un manquement disciplinaire. Par ailleurs, il répète qu'il assure une double fonction à savoir celle de XXXX et celle de XXXX et que depuis sa mise en disponibilité, il constate que les activités liées à cette dernière fonction ne sont plus réellement assurées. Il ne voit dès lors pas en quoi, cette mise en disponibilité serait prise dans l'intérêt du service.

Dans son dernier mémoire, le requérant maintient que l'acte attaqué est bien une mesure disciplinaire déguisée dès lors qu'elle l'écarte de ses fonctions de manière sans doute définitive tout comme une démission d'office, la gravité de ces décisions étant la même dans le chef de l'agent. Il réitère son point de vue en relevant que d'autres mesures auraient pu intervenir et que la partie adverse a finalement préféré celle qui a ruiné sa carrière. Enfin, il considère qu'en l'écartant de

sa fonction de XXXX, la partie adverse n'a pas seulement agi dans l'intérêt du service.

V.2. Appréciation

Le caractère disciplinaire ou non d'une mesure s'apprécie en tenant compte de la teneur de l'acte, des circonstances dans lesquelles il est adopté, de ce que le comportement de l'agent est ou non qualifié de fautif, de l'intention manifestée ou non de punir un tel comportement et des incidences sur le statut administratif et pécuniaire de l'agent.

Une mesure de mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service et une sanction disciplinaire poursuivent des finalités différentes, la première ayant pour objectif de rencontrer les besoins de fonctionnement du service tandis que la seconde vise à sanctionner des manquements imputés à un agent.

En l'espèce, l'acte attaqué ne qualifie pas le comportement du requérant de fautif et mentionne, notamment ce qui suit :

" Attendu qu'en conséquence de ces éléments, à savoir la mise en péril du partenariat avec XXXX et la rupture de confiance entre XXXX et la majeure partie de son personnel émaillée par divers incidents, il importe de prendre une mesure d'ordre visant à apaiser la situation. Il apparaît nécessaire de procéder à l'écartement de XXXX afin de rétablir le bon fonctionnement du XXXX et de bonnes relations avec XXXX et, partant, d'assurer la pérennité du XXXX. En effet, comme susmentionné, à défaut d'une collaboration efficace entre la Province de Namur et XXXX, XXXX pourrait être appelé à disparaître. Attendu qu'en conséquence, la seule mesure d'ordre envisageable est la mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service. Cette mise en disponibilité constitue une mesure d'ordre qui ne revêt aucun caractère disciplinaire, contrairement à ce qui est avancé par XXXX. En effet, cette mesure est destinée à rencontrer les besoins du fonctionnement du XXXX. Elle ne traduit aucune volonté de sanctionner l'intéressé mais est prise uniquement en vue d'assurer la pérennité des activités XXXX".

Il ne résulte pas de l'acte attaqué ni des pièces du dossier administratif que la partie adverse aurait eu la volonté de punir le requérant et non pas uniquement de rencontrer les besoins de fonctionnement du service en prenant une mesure destinée à remédier à la dégradation des relations du requérant avec XXXX et avec une partie majoritaire du personnel du XXXX. La dégradation de ces relations résulte à suffisance des pièces versées au dossier.

La circonstance que les faits reprochés au requérant auraient pu être qualifiés de manquements disciplinaires et faire l'objet d'une procédure disciplinaire n'empêche pas que la partie adverse a pu choisir d'adopter plutôt une mesure d'ordre. Il n'en irait autrement que si la partie adverse avait fait ce choix dans le but de

contourner les règles plus strictes applicables à la procédure disciplinaire, ce qui n'est pas démontré, en l'espèce.

Enfin, il n'appartient pas au Conseil d'État de se prononcer en opportunité sur l'acte attaqué. Seule la partie adverse est en mesure d'apprécier ce qui relève de l'intérêt du service et de décider si la mesure de mise en disponibilité doit ou non se limiter à une ou à l'ensemble des fonctions du requérant. Par ailleurs, comme l'explique la partie adverse dans son dernier mémoire, il ne s'agit, en réalité, que d'un service d'appui pour les autres musées de la province de Namur dont le travail consiste principalement en la rédaction trimestrielle d'un journal des musées et qui est, dans les faits, déjà assumé par un agent du XXXX.

Au vu des éléments qui précèdent, le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motifs exacts, pertinents et admissibles, du principe général imposant à l'autorité d'assurer un exercice effectif de son pouvoir d'appréciation, du devoir de minutie, du principe de proportionnalité, du défaut de motivation adéquate ainsi que de l'excès de pouvoir.

Le requérant s'étonne, tout d'abord, des "déficiences" qui lui sont reprochées, alors qu'il exerce des fonctions à responsabilités au sein de l'institution provinciale depuis de très nombreuses années, à la satisfaction générale, sans aucun antécédent disciplinaire et avec une évaluation continuellement positive.

Il relève le développement considérable du XXXX depuis qu'il en a pris la direction ainsi que ses diverses activités et publications. Il signale que les projets initiés par le XXXX connaissent, actuellement, des évolutions normales et positives. Dès lors, il estime assez extraordinaire d'invoquer "un manque de disponibilité" dans son chef, et ce d'autant plus qu'il a accumulé plus de six cents jours de congés non récupérés en vingt ans, sans un seul jour de maladie.

Selon lui, la motivation de l'acte attaqué contient des éléments inexacts en fait ou inadéquats en droit.

En ce qui concerne "l'existence indubitable d'un conflit entre XXXX et XXXX", qui serait "démontré par l'existence de multiples incidents", il explique qu'il s'agit d'une conséquence d'un rapport qu'il a rédigé, le 29 juin 2015, à la demande de la partie adverse, mettant en exergue une série d'irrégularités constatées à charge de XXXX, lors du contrôle des justificatifs de sa subvention 2014. Il a ainsi pu constater que, dès cet instant, tout devenait bon, dans le chef de XXXX et de son président, pour le décrédibiliser et l'écarter, sans qu'il n'y ait ici aucun souci de préserver l'intérêt du service, bien au contraire. Selon lui, c'est cette situation qui explique, notamment, le courriel du président de XXXX du 13 juillet 2015, qui mentionne "la poursuite et l'amplification de la politique de rejet de XXXX par XXXX". En réponse à la partie adverse qui estime que les problèmes avec XXXX étaient bien antérieurs à son rapport, il se demande, alors, pour quelle raison la partie adverse n'a jamais pris la moindre mesure à son égard. Il relève que la partie adverse reconnaît tout de même que "[l]e point de non-retour a été atteint lors du Comité d'accompagnement entre la province et XXXX du 10 juillet 2015", soit quelques jours après la rédaction du rapport précité.

En ce qui concerne la "rupture de confiance dans les relations" avec ses agents, il fait valoir qu'il s'agit d'un sentiment qui est loin d'être partagé par tous les agents. Il note que le document remis à XXXX et à XXXX, le 24 février 2015, émanait de huit agents de XXXX et d'un seul agent provincial sur quatorze, lequel a par ailleurs introduit une plainte en harcèlement contre lui et réciproquement. Il mentionne que plusieurs agents lui ont manifesté explicitement leur soutien et leur confiance ainsi que de nombreux acteurs extérieurs, qui devraient compter autant que XXXX, mais que la partie adverse considère comme étant "sans incidence".

Le requérant souligne également que, loin de le soutenir, ses supérieurs hiérarchiques ont fait le choix de suivre ses détracteurs, en ignorant systématiquement toutes ses doléances et ses demandes de soutien, ce qui n'a pas manqué d'accréditer les difficultés de fonctionnement de l'institution et la méfiance ambiante à son encontre. Selon lui, parmi de nombreux exemples de cette politique de dénigrement entretenue par plusieurs responsables de l'autorité provinciale, deux sont édifiants quant au caractère tout à fait injuste de celle-ci et, partant, du caractère inexact de la motivation de l'acte attaqué : il s'agit des rumeurs et affabulations qui ont circulé au sujet de son alcoolisme et du reproche de déformer les propos de ses agents et, selon XXXX - contre lequel il a déposé une plainte en harcèlement -, de rédiger des "P.V. sélectifs".

Il fait encore observer que l'acte attaqué est motivé par son "manque de disponibilité", la partie adverse lui reprochant de "s'enfermer dans son bureau et [de

n'avoir] plus guère de contacts avec ses agents", ce qui n'est pas exact, selon lui. En tout état de cause, vu l'absence continue de réaction de sa hiérarchie aux problèmes relationnels qu'il avait signalés, il est d'avis qu'il ne peut sérieusement lui être fait grief d'entretenir moins de relations avec certains de ses agents qui, manipulés ou non, expriment une méfiance certaine à l'égard de sa personne, sans qu'il n'ait jamais été question de "s'enfermer dans son bureau", ce qui constitue une accusation ridicule. Au vu des diverses plaintes pour harcèlement actionnées de part et d'autre, il affirme qu'il n'est en tout cas pas anormal qu'il a limité, autant que faire se peut, ses contacts avec des membres de son personnel qui entretiennent des propos diffamatoires à son égard, et ce sans aucune réaction de la part de l'autorité provinciale.

Il relève enfin que l'acte attaqué mentionne que, depuis sa suspension préventive, en un peu moins d'un mois, "aucun incident n'a été constaté", ce qui tenterait à accréditer la thèse de la partie adverse, selon laquelle la mauvaise ambiance au sein du XXXX serait de sa responsabilité exclusive, ce qui est, ici aussi, totalement incorrect. Selon ses informations, il semble que, depuis son écartement, plusieurs agents ont sollicité un changement d'affectation et que des autorités tierces, en rapport avec XXXX, ont fait part de leurs inquiétudes à la suite de son écartement.

En réplique, le requérant réitère ses arguments.

Dans son dernier mémoire, il répète que si des déficiences dans son management avaient été constatées, alors elles auraient dû, depuis longtemps, être mises en exergue. Il insiste sur les évaluations positives dont il a toujours fait l'objet et sur la circonstance que la partie adverse aurait dû procéder à une évaluation avant d'adopter l'acte attaqué, ce qui lui aurait permis de mettre en évidence les difficultés rencontrées dans l'exercice de ses fonctions et de contester les différents reproches formulés à son égard, devant un organe impartial et indépendant.

VI.2. Appréciation

L'acte attaqué est motivé par l'existence d'un conflit entre le requérant et XXXX, qui met en péril le partenariat entre la partie adverse et celle-ci et, partant, l'existence même du XXXX, par la rupture de confiance entre le requérant et une majorité des membres de son équipe, ce qui rejailli sur la gestion de celle-ci et le bon fonctionnement du service, et par certaines déficiences dans le management du requérant. L'acte attaqué étaye ces constats en se référant à divers "incidents" et à des déclarations des personnes concernées, notamment le président de XXXX et le

personnel du XXXX, avec, chaque fois, une référence à la pièce pertinente du dossier administratif.

L'acte attaqué ne se fonde ni sur l'alcoolisme du requérant invoqué par certains ni sur les griefs relatifs à la déformation et à l'interprétation par le requérant des propos tenus par d'autres personnes et à la rédaction de procès-verbaux sélectifs. Il ne peut donc être reproché à l'acte attaqué d'avoir pris en compte ces deux faits que le requérant considère comme inexacts.

À la lecture du dossier administratif, il apparaît que la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer que les trois éléments précités étaient établis.

Ainsi, contrairement à ce que soutient le requérant, les problèmes avec XXXX ne sont pas apparus après le dépôt de son rapport du 29 juin 2015. Comme mentionné dans l'exposé des faits de l'arrêt n° 234.012 précité, une réunion avait déjà eu lieu, le 11 décembre 2014, afin de résoudre les difficultés entre le requérant et XXXX. Le 18 décembre 2014, le conseil d'administration de celle-ci avait accepté la mise en congé provisoire du requérant de ses fonctions au sein de XXXX, celui-ci précisant que cette mise en congé volontaire était "à placer sous l'égide de l'apaisement". XXXX relate avoir été interpellée, le 16 janvier 2015, par XXXX, qui lui fait part d'une situation de plus en plus difficile avec le requérant. Le 30 janvier 2015, un nouveau membre du personnel de XXXX, se plaint de ce qu'à plusieurs reprises le requérant l'a laissé travailler sur des projets avant de les abandonner pour des prétextes non crédibles. Il reproche au requérant de prendre seul toutes les décisions concernant XXXX et de ne pas tenir compte de l'avis de ses collaborateurs. Le 24 février 2015, XXXX et XXXX rencontrent un administrateur et sept employés de XXXX ainsi qu'un agent provincial qui remettent un réquisitoire accablant contre le requérant. Le 3 avril 2015, XXXX écrit à XXXX, notamment, qu'il "est très inquiet sur la suite car XXXX se croit toujours dans une position de victime d'un complot et je crains que les relations journalières ne soient invivables pour le personnel. Nous allons réfléchir à une solution et essayer de trouver une personne «tampon» mais ce n'est pas facile". Le 8 juin 2015, XXXX communique à la partie adverse ses observations sur les rapports d'audit. Il mentionne, notamment, que le personnel ne supporte plus l'alcoolisme journalier du requérant, ses sautes d'humeur et ses attitudes de harcèlement, que d'importants interlocuteurs et partenaires de XXXX ont perdu toute confiance dans l'ASBL dirigée par le requérant lequel entrave sérieusement le travail de XXXX au sein du XXXX et nuit aux bonnes relations entre les deux institutions, que la situation de conflit engendrée par le requérant a perduré et que les relations se dégradent de plus en plus, que toute

tentative de dialogue avec le requérant est impossible, l'intéressé se murant dans le silence ou le refus obstiné de faire quelque concession que ce soit.

La rupture de confiance entre un nombre important de membres du personnel du XXXX et le requérant ainsi que l'existence de certains problèmes de management, résultent, à suffisance, des pièces du dossier administratif et, entre-autre, des entretiens individuels entre les membres du personnel, d'une part, et XXXX, XXXX et XXXX, d'autre part.

Il ressort de la lecture du dossier administratif que la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer que, compte tenu de l'importance des problèmes rencontrés, une mesure d'ordre s'imposait.

Quant au choix de la mesure d'ordre, l'acte attaqué a expliqué pour quelles raisons les solutions proposées par le requérant, tant à l'égard de XXXX que de la gestion du personnel provincial, ne pouvaient être retenues et qu'il convenait d'écarter le requérant afin de rétablir le bon fonctionnement du XXXX et de bonnes relations avec XXXX et, partant, d'assurer la pérennité du XXXX. Cette analyse n'est pas entachée d'une erreur manifeste d'appréciation.

Selon le requérant, les difficultés rencontrées tant avec XXXX qu'avec le personnel du XXXX trouveraient leur origine dans les manœuvres de déstabilisation de XXXX et de XXXX qui ont fait l'objet de deux demandes d'intervention psychosociale formelles auprès du service externe de protection et de prévention au travail, antérieurement à l'adoption de l'acte attaqué. Même si le seul critère à prendre en considération pour l'adoption d'une mesure d'ordre est, en principe, l'intérêt du service, il serait cependant injuste, même au nom de cet intérêt, de prendre une mesure aussi lourde que le retrait d'emploi si l'agent concerné n'était que la victime de manœuvres de déstabilisation de sa hiérarchie. En l'espèce, cependant, au moment de l'adoption de l'acte attaqué, la partie adverse ne disposait pas d'éléments pour conclure avec suffisamment de certitude en ce sens. D'ailleurs, le service externe de protection et de prévention au travail a finalement conclu à l'absence de harcèlement du requérant par XXXX et XXXX.

Enfin, ce n'est pas parce qu'un agent a toujours été évalué positivement qu'aucun reproche sur son comportement et sur son management ne peut lui être adressé.

Au vu de ces différents éléments, le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Dépersonnalisation de l'arrêt

Considérant que, par un courrier du 22 février 2016, le requérant a sollicité la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Cette dépersonnalisation ayant été accordée dans la procédure en référé, rien ne s'oppose à ce qu'elle le soit également dans la procédure en annulation.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de huit cents quarante euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande, le recours en annulation étant assorti d'une demande en suspension.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité du requérant ne sera pas mentionnée.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 840 euros est accordée à la partie adverse, à charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le neuf mai deux mille dix-sept, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,
Pascale VANDERNACHT,
Luc CAMBIER,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Jacques VANHAEVERBEEK.