CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 239.253 du 28 septembre 2017

A. 220.614/VIII-10.281

En cause : **SACRE** Marc,
ayant élu domicile chez
M^es Benoît CAMBIER et
Dieu-Hanh NGUYEN, avocats,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles,

contre :

la province de Namur,
représentée par son collège provincial,
ayant élu domicile chez
M^es Jean BOURTEMBOURG et
Cédric MOLITOR, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 octobre 2016, Marc SACRE demande l'annulation de "la décision du 18 août 2016 du Collège provincial de [le] placer «en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service pour une durée indéterminée»".

II. 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, chacune, déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 août 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 septembre 2017.

M. Jacques VANHAEVERBEEK, président de chambre a exposé son rapport.

M^e^ Dieu-Hanh NGUYEN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e^ Cédric MOLITOR, 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

1. En ce qui concerne le contexte factuel du présent recours, il est renvoyé à l'examen des faits contenu dans les arrêts n^os^ 239.251 et 239.252 de ce jour, qu'il y a lieu de compléter comme suit :

2. Le 17 décembre 2010, le conseil provincial de la partie adverse nomme le requérant par promotion en qualité de directeur du service Logement et Habitat, à partir du 1^er^ janvier 2011.

3. Le requérant expose que, dès l'année 2011, il a été confronté à plusieurs problèmes de santé graves liés, au moins partiellement, à une situation de stress professionnel intense compte tenu de ses conditions de travail et de ses relations avec sa hiérarchie.

4. Le 23 juin 2011, à la suite de deux plaintes de membres du personnel - reçues par le directeur général, Valéry ZUINEN et l'inspecteur général, Dominique HICGUET-, Robert GORET, personne de confiance, établit un "rapport d'audition relationnel sur le bien-être au travail" relatif au service Logement et Habitat. Il y est mentionné, notamment, que "Monsieur Marc SACRE a développé peu de modalités «facilitatrices» d'intégration. Les personnes ont été déçues par son manque d'investissement au travail. D'un point de vue relationnel, son modèle de direction (d'asseoir son autorité sur la peur et les procédures) dans une équipe de personnes

expérimentées n'a pas du tout créé l'adhésion et il s'est disqualifié tout seul. Enfin, son attitude inquisitrice par rapport à la vie privée a achevé de créer un malaise profond et qui semble (au dire des agents) irrémédiable. [...] Les témoignages sont éloquents et, ce qui est interpellant, c'est l'unanimité de ceux-ci. On assiste en un temps record à la démotivation totale du Service. L'ambiance et l'état de santé de l'équipe sont alarmants [...]. ... on peut conclure que l'état du service auditionné correspond tout à fait aux critères décrits par la loi et que la charge psycho-sociale de l'ensemble des travailleurs est induite négativement. Il existe une détérioration de l'ambiance de travail significativement liée à l'arrivée de la nouvelle direction depuis janvier 2011".

5. Dans une lettre du 30 mai 2011, le requérant avait mentionné les conditions difficiles de son entrée en fonction, l'état des lieux du service Logement et Habitat, le déficit des ressources humaines au regard des activités du service, les absences de longue durée et les conséquences pour la gestion du service. Il concluait ainsi :

" Au terme de notre entretien dont l'entièreté n'est pas rapportée dans ce courrier, je vous confirme mon souhait de pouvoir bénéficier d'un coaching relatif au suivi de cet audit afin de m'aider, notamment, à faire comprendre aux membres du service, l'acceptation d'un contrôle des activités et la nécessité de répondre au souhait légitime du Collège provincial en matière de reporting. Comme vous l'avez indiqué, il y a là une résistance au changement qu'il conviendra de dépasser".

6. Le 15 septembre 2011, le collège provincial marque son accord pour solliciter les interventions suivantes :

" Madame MATHIEU, d'ISIS CONSULT
Objet : Établir un rapport sur l'état d'avancement et la mise en œuvre des recommandations financières suite à son audit 2010.
- Le service S.A.A.G.
Objet : Effectuer un audit sur le mode de pilotage et de gestion mis en place par M. SACRE, Directeur, depuis sa prise de fonction en janvier dernier".

7. Le 30 septembre 2011, à la suite d'une demande d'intervention psycho-sociale du directeur général, Valéry ZUINEN, liée à un climat de travail tendu au sein du service Logement et Habitat, le SPMT- ARISTA communique ses conclusions qui mentionnent notamment : "[...] il est à noter qu'il ressort de l'ensemble des entretiens, une dichotomie nettement marquée entre la vision des agents et celle de leur hiérarchie directe. [...] Actuellement, les relations sont tendues et la situation présente d'importants risques organisationnels et sociaux : [...]".

8. Le rapport d'ISIS CONSULT de novembre 2011 conclut, en ce qui concerne la "gestion opérationnelle de l'activité", que "[...] la plupart des recommandations n'ont pas, à ce jour, été mises en œuvre" mais souligne que "[...] la

gestion d'une telle activité n'est pas simple et requiert des compétences multiples : juridiques, financières, économiques, opérationnelles, [...] ainsi qu'une parfaite maîtrise des processus et des données. Elle implique également une organisation sans faille des cellules […]".

9. Le rapport du S.A.A.G., présenté au personnel le 1er février 2012, mentionne, notamment ce qui suit :

" Au vu des carences constatées au niveau du pilotage du service et du point de rupture atteint par le personnel vis-à-vis de la Direction actuelle, la recommandation principale aux autorités compétentes consiste pour l'heure à prendre rapidement les mesures nécessaires afin de mettre en place un nouveau management du service".

Le requérant y répond le même jour en relevant, notamment, que le rapport n'a pas pris en compte ni mentionné ses remarques et observations et que les dysfonctionnements du service sont antérieurs à sa nomination et ont des causes multiples, principalement l'organisation historique du service. Il mentionne que, selon le rapport d'audit lui-même, la reprise du service "représentait déjà un challenge", notamment du fait qu'aucune transmission de savoir n'avait pu avoir lieu.

10. Le 3 mai 2012, le requérant est convoqué devant le collège provincial pour une audition préalable à une éventuelle mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service. Ce courrier, signé par le directeur général, Valéry ZUINEN, et le député-président, Dominique NOTTE, mentionne, notamment :

" Depuis plusieurs mois, de nombreuses et importantes difficultés sont constatées qui entraînent un climat relationnel extrêmement difficile, de même que de nombreux et importants problèmes de fonctionnement du service. Cette situation peut conduire à considérer que votre présence au service est incompatible avec l'intérêt de celui-ci".

Il décrit ensuite les difficultés et problèmes constatés et conclut en ces termes :

" Sur base de tous les éléments qui précèdent, il apparaît aujourd'hui que la situation relationnelle est extrêmement dégradée, tant avec vos supérieurs hiérarchiques qu'avec les membres du personnel du service. Sans vouloir nier les problèmes de santé que vous avez connus et vos incapacités de travail, il n'en reste pas moins que s'agissant de la gestion du service, un constat de carence généralisée s'impose.
Ce constat est d'autant plus préoccupant que vous ne semblez pas vous rendre compte de vos responsabilités en tant que directeur. Ainsi, après avoir pris connaissance du rapport du SAAG, vous vous employez à y répondre et à le présenter à votre personnel en rejetant toute responsabilité propre dans les problèmes actuels du service, invoquant, sans le démontrer, le poids du passé et le manque d'encadrement dont vous auriez fait l'objet. Il apparaît pourtant que le rôle d'un directeur est précisément de palier [les] dysfonctionnements de son service davantage que de se contenter de les constater sans rien mettre en œuvre

pour y remédier (voir les rapports d'audit), fussent-ils, comme vous le prétendez, hérités du passé.
Vous semblez également ne pas prendre la mesure des problèmes fonctionnels et relationnels de votre service, versant, à certains moments, tantôt dans la mauvaise foi (vous prétendez que le rapport ne tient pas compte de vos remarques alors que vous avez refusé la procédure contradictoire), tantôt dans une négation de la réalité (lorsque vous affirmez avoir le soutien de votre service, ce que celui-ci démentira immédiatement). Une telle attitude témoigne de votre incapacité à vous remettre en question et à modifier votre comportement.
Il résulte de l'ensemble du dossier que l'incapacité de remettre les choses en état ne procède pas d'un comportement volontaire et ne pourrait être qualifiée de fautive, ce qui justifie que le Collège provincial envisage de vous placer en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service".

En raison des absences du requérant pour maladie, l'audition est reportée à de nombreuses reprises, la dernière fois, *sine die*, le 10 novembre 2014.

11. Le 11 décembre 2014, dans le cadre d'un examen de pré-reprise du travail, le médecin du travail remplit un formulaire d'évaluation de santé établissant que le requérant peut reprendre le travail en mi-temps médical avec certaines recommandations.

12. Le 19 octobre 2015, le MEDEX déclare le requérant apte à l'exercice normal et régulier de ses fonctions.

13. Le 26 octobre 2015, la partie adverse accorde au requérant une dispense de service à partir de ce jour, et ce, jusqu'à nouvel ordre.

14. Le 20 mai 2016, la partie adverse convoque le requérant à une audition préalable à une éventuelle mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service. Cette convocation mentionne, notamment :

" Suite à votre désignation au poste de directeur du service Logement et Habitat ayant pris effet au 1er janvier 2011, de nombreuses et importantes difficultés ont été constatées et ont entraîné un climat relationnel extrêmement difficile au sein de ce service, de même que de nombreux et importants problèmes de fonctionnement du service".

Elle rappelle qu'une audition ayant le même objet avait été prévue le 24 mai 2012 mais que, maintes fois reportée en raison de l'incapacité de travail du requérant, elle n'avait pu avoir lieu.

Elle mentionne la suppression du service Logement et Habitat en raison de la régionalisation de la matière au 1er janvier 2015, ainsi que la circonstance que, à la suite d'entretiens pour les postes de directeur de l'École provinciale d'administration et de directeur des Écoles provinciales de Sécurité civile, le jury

avait estimé que le requérant ne disposait pas du profil de fonction adéquat pour des raisons qu'elle reproduit.

Elle conclut en ces termes :

" Sans vouloir nier les problèmes de santé que vous avez connus et vos incapacités de travail, les éléments repris ci-dessus peuvent conduire à considérer que vous ne disposez pas des compétences minimales requises pour exercer la fonction de directeur".

15. Le 8 juin 2016, le requérant est entendu et dépose des pièces. Un procès-verbal d'audition est établi sur lequel le requérant formule des observations le 20 juin 2016.

16. Le 18 août 2016, le collège provincial place le requérant en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service pour une durée indéterminée.

Il s'agit de l'acte attaqué, notifié au requérant par un courrier recommandé du 26 août 2016 déposé à la poste le 31 août 2016.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèses des parties

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, notamment de ses articles 2 et 3, des principes généraux du droit et, notamment, du principe du délai raisonnable, du principe de proportionnalité, du principe de sécurité juridique et du principe de bonne administration, en ce compris le principe de minutie, de l'absence, de l'erreur de l'insuffisance ou de la contrariété dans les causes ou les motifs.

Il relève que l'acte attaqué se fonde sur des rapports d'audit établis en 2011, soit cinq ans avant son adoption. Il précise que si la procédure de mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service initiée en mai 2012 a été suspendue en raison de son état de santé, force est de constater que, dès le 11 décembre 2014, à la suite d'un examen de pré-reprise du travail, le médecin du travail avait constaté son aptitude à exercer toute autre fonction que celle de directeur du service Logement et Habitat, moyennant certaines restrictions. Il rappelle qu'à partir de ce moment, il a demandé à être reclassé ou réaffecté et a posé sa candidature à différents postes vacants de directeur qui respectaient les

restrictions imposées par la médecine du travail. Il estime que, dès la fin de l'année 2014, il était donc à nouveau apte à reprendre le travail, moyennant certaines restrictions, et, *a fortiori,* à être entendu sur une éventuelle mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service et que la procédure initiée par la partie adverse en mai 2012 aurait pu ou dû être reprise dès ce moment-là, sans qu'il faille attendre plus d'un an et demi pour ce faire et l'entendre, alors qu'il pensait que la procédure avait été abandonnée.

Il précise encore que les faits qui lui sont reprochés se fondent sur les rapports d'audit établis en 2011 lorsqu'il venait d'être désigné directeur du service Logement et Habitat. Il soutient qu'aucun élément nouveau n'étant survenu depuis lors, il y a lieu de considérer que, dès le moment où il a été reconnu médicalement apte à exercer des fonctions de directeur (autres que celles de directeur du Service Logement et Habitat), la partie adverse disposait déjà de tous les éléments nécessaires pour lui permettre de le convoquer en vue d'une audition et statuer en connaissance de cause.

Il ajoute que le délai mis pour mener à bien la procédure de mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service est également déraisonnable. Il fait valoir que vu les quatre années écoulées depuis la suspension de la procédure, la partie adverse aurait dû redoubler de diligence. Il constate que l'ayant entendu le 8 juin 2016, elle a attendu deux mois pour se prononcer, soit le 18 août 2016, et qu'elle a, ensuite, encore attendu le début du mois de septembre pour lui notifier sa décision (lettre datée du 26 août 2016 mais déposée à la poste le 2 septembre 2016).

Il estime que cet écoulement du temps est d'autant plus inexplicable et préjudiciable qu'entre temps, le service Logement et Habitat a été supprimé et qu'il a, de ce fait, été placé en "dispense de service" et que cette circonstance le conduit à penser légitimement que la procédure de mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service était devenue sans objet puisque le service n'existait plus. Il en déduit que par son attitude, la partie adverse a violé le principe de sécurité juridique et de légitime confiance.

Il soutient qu'en décidant de poursuivre, en 2016 seulement, la procédure initiée en 2012, alors qu'elle aurait pu le faire dès la fin de l'année 2014, et en tardant pour mener à bien cette procédure, la partie adverse a violé le principe du délai raisonnable, le principe de sécurité juridique et de légitime confiance ainsi que le principe de proportionnalité.

La partie adverse fait, quant à elle, valoir que ce n'est qu'au terme des trois procédures relatives à des emplois de directeur pour lesquels le requérant avait postulé, qu'elle en est venue à considérer qu'il ne disposait pas des compétences minimales requises pour exercer la fonction de directeur. Elle en déduit qu'elle n'a pas manqué de diligence avant d'adopter l'acte attaqué et qu'il n'y a pas de dépassement du délai raisonnable.

Elle ajoute qu'aucun argument ne peut être tiré de la circonstance que, dans l'intervalle, le requérant se soit vu octroyer une dispense de service. Elle soutient que cette mesure n'est pas prévue par le statut et n'a pas porté atteinte aux droits ou à la situation statutaire du requérant, mais qu'il s'agissait simplement de tirer, provisoirement, les conclusions du fait que la reprise des activités professionnelles du requérant au sein de l'administration provinciale n'était pas envisageable, compte tenu de l'absence d'emploi vacant répondant aux conditions fixées par la médecine du travail, et à l'égard duquel le requérant aurait présenté un profil adéquat. Elle estime, qu'à cet égard, le requérant n'indique pas en quoi, en l'espèce, le principe de sécurité juridique et de légitime confiance aurait été violé.

Elle précise, dans son dernier mémoire, que l'argumentation qu'elle a développée dans son mémoire en réponse, par référence aux faits de la cause tels qu'ils sont attestés par le dossier administratif, démontre qu'après que le requérant a été déclaré apte à la reprise du travail, elle a voulu donner la priorité au reclassement de l'intéressé. Elle estime que cette démarche, qui apparaît tout à fait raisonnable et justifiée, ne saurait maintenant lui être reprochée, sur la base du principe de confiance légitime ou du principe du délai raisonnable. Elle ajoute que de la circonstance qu'elle ait entendu donner la priorité, dans un premier temps, au reclassement du requérant, il ne peut être déduit que celui-ci pouvait légitimement considérer que la procédure initiée en 2012, de mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service, avait été abandonnée. Elle considère que, de même, il ne peut être considéré qu'elle n'aurait pas, à partir de la fin de l'année 2014 ou du début de l'année 2015, fait diligence en vue de trouver une solution à la situation particulière du requérant.

IV.2. Appréciation

L'acte attaqué indique que "la procédure de mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service entamée à son encontre en 2012 et suspendue en raison de son incapacité de travail de longue durée doit être poursuivie".

Il en résulte que celui-ci se fonde uniquement sur les faits connus en mai 2012 et ne prend pas en considération les éléments postérieurs du dossier telles les appréciations défavorables des jurys ayant amené la partie adverse à ne pas désigner le requérant aux emplois de directeur auxquels il avait postulé.

Si à partir d'avril 2015, le requérant a été auditionné à plusieurs reprises par la partie adverse, c'est dans le cadre de la vacance de deux emplois de directeur auxquels il avait postulé et non dans le cadre de la procédure de mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service. À aucun moment la partie adverse n'a fait état de ce qu'une procédure de mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service était toujours pendante et allait ou pouvait être reprise.

En raison de ces circonstances, le requérant a légitimement pu croire que cette procédure était abandonnée et ce d'autant plus que le service Logement et Habitat, dans lequel il avait été nommé comme directeur, n'existant plus dans les faits, la partie adverse n'ayant plus de compétence en matière de logement et d'habitat, elle n'avait plus d'objet. En reprenant, le 20 mai 2016, la procédure de mise en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service, la partie adverse a violé le principe de légitime confiance qui implique que les attentes légitimes de l'administré doivent, en règle, être respectées.

La partie adverse ne peut, en outre, être suivie lorsqu'elle soutient que ce n'est qu'au terme des trois procédures relatives à des emplois de directeur pour lesquels le requérant avait postulé, qu'elle en est venue à considérer qu'il ne disposait pas des compétences minimales requises pour exercer la fonction de directeur et que, dès lors, elle n'a pas manqué de diligence avant d'adopter l'acte attaqué. Il ressort, en effet, de la motivation de l'acte attaqué, que la partie adverse a entendu uniquement régler la question de l'aptitude du requérant à gérer le service Logement et Habitat et non son aptitude à exercer une fonction de direction en général.

Dans cette mesure, le moyen est fondé.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La décision du 18 août 2016 du Collège provincial de la Province de Namur de placer Marc SACRE en disponibilité par retrait d'emploi dans l'intérêt du service pour une durée indéterminée est annulée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à charge de la partie adverse.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à charge de la partie adverse.

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

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Caroline HUGÉ,	greffier.

Le Greffier, Le Président,

Caroline HUGÉ. Jacques VANHAEVERBEEK.