

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 240.610 du 30 janvier 2018

A. 221.555/VIII-10.408

En cause : **LAMBERT** Stéphane,
ayant élu domicile chez
M^e Laura MERODIO, avocat,
boulevard Emile de Laveleye 64
4020 Liège,

contre :

la commune de Fléron,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Hervé DECKERS, avocat,
Airport Business Park,
Bâtiment 17
rue Saint-Exupéry 17, boîte 11
4460 Grâce-Hollogne.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 21 février 2017, Stéphane LAMBERT demande l'annulation de "la délibération du Conseil communal de la Commune de Fléron du 20 décembre 2016, lui notifiée par courrier du 22 décembre 2016, par laquelle il a été décidé de lui infliger la sanction disciplinaire majeure de la rétrogradation du grade de brigadier, échelle C1 au grade d'ouvrier qualifié, échelle D4".

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Marc OSWALD, 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 décembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 janvier 2018.

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

M^e Laura MERODIO, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Marie SOLBREUX, *loco* M^e Hervé DECKERS, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Marc OSWALD, 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. Occupé par la partie adverse depuis 1987, le requérant est promu brigadier le 1^{er} décembre 2009. Il exerce, par ailleurs, la fonction de conseiller en prévention à mi-temps depuis le 1^{er} décembre 2002. Le reste de son temps de travail est consacré à sa fonction de responsable des espaces verts. Le requérant est cependant déchargé de cette fonction et se voit confier la tâche de conseiller en prévention à temps plein à partir du 2 avril 2013, conformément à l'arrêté ministériel du 24 décembre 2009 autorisant l'établissement d'un service commun pour la prévention et la protection au travail.

2. Le 15 avril 2013, le requérant dépose plainte pour harcèlement moral au travail à l'encontre de Josée LEJEUNE, échevine des travaux. Il déclare être "victime de conduites abusives qui se produisent régulièrement depuis le mois de mai 2010" et fait état de nombreuses remarques offensantes à son endroit. Il insiste sur la délocalisation de son bureau et le fait qu'il n'est plus convié à des réunions auxquelles il participait auparavant. Il met cette animosité sur le compte, d'une part, de rapports rédigés en sa qualité de conseiller en prévention et qui n'ont pas plu à l'autorité et, d'autre part, de ses convictions politiques qui sont différentes de celles de Josée LEJEUNE.

3. Le requérant est placé en congé pour maladie à partir du mois de janvier 2014.

4. Le 23 avril 2014, le conseiller en prévention saisi de la plainte transmet son avis. Il en ressort que Josée LEJEUNE conteste les faits qui lui sont reprochés et expose que le contexte de son arrivée peut expliquer l'attitude du requérant. Elle rappelle être devenue échevine à la faveur d'un changement de majorité en cours de législature et estime que le requérant, président de la section locale du parti exclu du pouvoir, vivrait les demandes qu'elle lui formule comme une vengeance politique.

L'avis conclut cependant, en ces termes, à l'existence de harcèlement moral au travail :

" [...]

En conclusion, l'analyse des éléments portés à notre connaissance et amplement détaillés tout au long de ce rapport nous permettent de conclure à des comportements relevant au minimum d'un mode de fonctionnement relationnel inadéquat et dès lors fortement dommageable de la part de M^{me} LEJEUNE et cela, au-delà du cas de M^r LAMBERT.

Indépendamment de la responsabilité finale de la décision ayant amenée M^r LAMBERT à déposer plainte, nous relevons le fait que M^{me} LEJEUNE a posé des actes abusifs à l'égard de M^r LAMBERT mais aussi à l'égard d'autres membres de son personnel et induisant chez ceux-ci de la charge psychosociale. Aussi, nous pouvons donc considérer que les éléments mis en exergue par M^r LAMBERT en ce qui concerne M^{me} LEJEUNE peuvent être qualifiés comme relevant du harcèlement moral au travail, tel que défini par la loi du 10 janvier 2007, dès lors qu'ils s'inscrivent dans une dynamique complémentaire d'hostilité unilatérale.

Des comportements violents ont en effet été posés par M^{me} LEJEUNE en vue d'asseoir une forme d'emprise visant à imposer son point de vue, ses règles, son autorité. Face à cela, M^r LAMBERT a répondu par des comportements de protection (recherche de soutien auprès de sa hiérarchie directe ou ses collègues), de défense (contre-argumentation par rapport aux attaques et critiques, demandes de clarification adressées à M^{me} LEJEUNE et au Collège, propos et attitudes quelques fois peu corrects envers M^{me} LEJEUNE) voire par des refus d'obtempérer, aux demandes de l'Échevine.

Ceci dit, si M^{me} LEJEUNE a pu avoir ce type de comportement envers son personnel et que la situation avec M^r LAMBERT a pu à ce point se dégrader, c'est que l'employeur soit le Collège a, d'une manière où d'une autre, «permis» cela. Même si des témoignages relèvent que M^{me} LEJEUNE aurait à plusieurs reprises été rappelée à l'ordre notamment par le Bourgmestre ou le Directeur général, les dysfonctionnements ont perduré.

En ce sens, le Collège a, par ce laisser-faire, contribué à l'envenimement de la problématique. Il a participé à créer un climat délétère envers M^r LAMBERT, voire à cautionné les agissements néfastes de M^{me} LEJEUNE en allant jusqu'à avaliser les mesures abusives prises à l'égard de M^r LAMBERT. Le Collège a dès lors sa part de responsabilité dans la situation de M^r LAMBERT et le mal-être de certains membres du personnel des travaux".

L'avis formule aussi des recommandations. En ce qui concerne le requérant, qui estime que sa fonction de conseiller en prévention ne suffit pas à l'occuper toute la journée, il convient de lui "octroyer des missions qui l'occupe[nt] à temps plein mais pour lesquelles il bénéficie du soutien et de la considération du Collège : suivi concret et *feedbacks* apportés aux recommandations et *via* la tenue de Comités de concertation de base plus réguliers". Quant à Josée LEJEUNE, il s'agit "d'au minimum réaliser un entretien de recadrage ferme" et de "lui signifier très clairement l'inadéquation des comportements décrits dans les témoignages".

5. Le requérant décide, le 27 mai 2014, de s'adresser à l'auditorat du travail, redoutant "l'immobilisme voire une aggravation de la situation". Selon lui, l'auditorat du travail a contacté la partie adverse, à diverses reprises, en 2014 et au début de l'année 2015, mais celle-ci a maintenu ne pas être en mesure d'appliquer les recommandations du conseiller en prévention.

6. Le 25 mai 2015, le Service externe pour la Prévention et la Protection au travail (SEPP) PROVIKMO, mandaté par la partie adverse, dépose son rapport qui formule diverses recommandations dont l'organisation d'un entretien de pré-reprise du travail avec le requérant.

7. Le requérant a repris le travail en septembre 2015, après qu'une réunion a été organisée en présence de l'auditorat du travail en juillet 2015.

8. Le 8 décembre 2015, par l'intermédiaire de son conseil, le requérant informe l'auditorat du travail que ce qui avait été convenu lors de la réunion n'a pas été réalisé. Ni secrétariat ni bureau ne sont mis à sa disposition, ce que conteste la partie adverse le 20 janvier 2016.

9. Le requérant est mis en congé de maladie à partir du mois d'avril 2016 et n'a pas repris le travail depuis.

10. Le 10 juin 2016, la partie adverse fait constater par un huissier de justice que le requérant se livre à une activité commerciale sur le marché communal, dont il fait d'ailleurs la publicité sur son profil *Facebook*. Le requérant avance qu'il n'est présent qu'à titre bénévole, sur les conseils de son psychiatre et pour rendre service à un ami.

11. Le 7 juillet 2016, le requérant fait l'objet d'un rapport disciplinaire pour ces faits, dont le collège communal prend connaissance le 28 juillet 2016.

12. Le 15 juillet 2016, l'auditorat du travail envoie une proposition transactionnelle à la partie adverse relativement à l'infraction de harcèlement. Celle-ci accepte et paie la somme de cinq cents euros.

13. Le 20 septembre 2016, le conseil communal décide d'entamer une procédure disciplinaire à l'égard du requérant qui est entendu le 25 octobre 2016.

14. Entre-temps, le 26 septembre 2016, le requérant sollicite l'autorisation de la partie adverse d'exercer une autre activité professionnelle, soit l'exploitation d'une pêcherie et de sa cafeteria. Le 6 octobre 2016, la partie adverse refuse d'accéder à cette demande. Le 11 octobre 2016, le requérant introduit une nouvelle demande similaire, afin d'exploiter une autre pêcherie. Le 27 octobre 2016, cette autorisation lui est refusée. Le requérant en est informé le 9 novembre 2016.

15. Le 20 décembre 2016, la partie adverse prend l'acte attaqué, ainsi rédigé :

" [...]

Considérant que les faits reprochés sont constitutifs de manquements aux devoirs professionnels au sens du CDLD (article L1215-2);

Considérant que le Président rappelle les circonstances de l'espèce ainsi que l'étendue des compétences du Conseil communal en la matière;

Considérant qu'il est demandé aux membres présents s'ils ont besoin d'explications complémentaires;

Considérant que Monsieur CAPPAS demande alors quelle est la portée de la phrase libellée «Considérant que les faits reprochés sont constitutifs de manquements aux devoirs professionnels au sens du CDLD (article L1215-2)» venant d'être lue par le Président;

Considérant qu'il lui est répondu qu'il s'agit là de l'expression de la position du Collège communal quant à la nature des faits reprochés;

Considérant, après quoi, que le Bourgmestre, au nom du collège communal, énonce une proposition de sanction disciplinaire majeure, à savoir la rétrogradation du grade de brigadier, échelle C1 au grade d'ouvrier qualifié, échelle D4, qu'il la motive dans les termes suivants : «Dans le cadre du présent dossier disciplinaire, il est reproché à Monsieur Stéphane LAMBERT d'avoir exercé une activité commerciale sur le marché de la Commune entre autres alors qu'il se trouvait en incapacité de travail et qu'en conséquence, il ne remplissait plus ses fonctions pour compte de la Commune. En matière de cumul d'activités par un agent public, le Conseil d'Etat rappelle de manière constante (C.E., 20 juin 2005, [...], n° 146.260; C.E., 20 février 2008, [...], n° 179.908, C.E., 21 juin 2010, [...], n° 205.502; C.E., 28 octobre 2011, [...], n° 216.108 du 28 octobre 2011 évoque 'les impératifs d'une bonne gestion communale'), qu'il convient de combiner l'application de deux principes généraux : la continuité du service public doit être assurée et les emplois publics sont conférés dans l'intérêt général et non pour satisfaire des intérêts particuliers au détriment de celui-ci.

Il résulte de ces deux principes que, dans la fonction publique belge, l'agent doit, en règle, se consacrer exclusivement à la fonction dont il est investi. La possibilité de cumuler deux ou plusieurs fonctions apparaît comme une dérogation à interpréter de manière très restrictive, le cumul devant toujours faire l'objet d'une autorisation préalable.

L'article L1214-1 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation énonce que : «Le conseil communal peut interdire aux commis, employés, d'exercer, directement ou par personne interposée, tout commerce ou de remplir tout emploi dont l'exercice serait considéré comme incompatible avec leurs fonctions. En cas d'infraction à ces interdictions, une sanction disciplinaire peut être infligée au membre du personnel concerné».

Le statut du personnel communal arrête, en son article 9, que : «Les membres du personnel définitif ne peuvent, directement ou par personne interposée, exercer un commerce ou remplir un autre emploi que moyennant l'accord préalable du Collège communal. Cette autorisation est refusée ou retirée si le commerce ou l'emploi est jugé incompatible avec sa fonction».

L'acte de nomination par promotion de Monsieur Stéphane LAMBERT au grade de brigadier prévoit en son article 3 que : «L'intéressé ne pourra exercer en cumul aucun commerce ni aucun autre emploi ou profession par lui-même ou par personne interposée incompatible avec sa fonction».

C'est donc au mépris de ce qui précède que Monsieur Stéphane LAMBERT a exercé une activité commerciale sur le marché de la Commune, entre autres, sans solliciter au préalable l'autorisation du Collège communal.

L'infraction aux dispositions qui précèdent est d'autant plus grave que les faits ont été commis à un moment où Monsieur Stéphane LAMBERT se trouvait en incapacité de travail et qu'il n'exécutait donc plus la fonction qui est la sienne au sein de la Commune.

Par ailleurs que Monsieur LAMBERT est titulaire du grade de brigadier, qu'il s'agit du premier grade de commandement dans la hiérarchie du personnel ouvrier.

Un tel grade, ainsi que ses fonctions de conseiller en prévention, et l'exemplarité qui s'y attache, faisait que son employeur était fondé à lui accorder une confiance et une crédibilité accrues, non seulement pour lui-même, mais également pour l'image que ce dernier renvoie à ses collègues.

Compte tenu des aspects propres à la Commune, la fonction de conseiller en prévention doit être exercée impérativement à temps plein; elle nécessite en conséquence une disponibilité totale et permanente de la part de celui qui l'exerce.

Cette fonction est en lien avec la sécurité au travail et le bien-être de l'ensemble des membres du personnel occupé par la Commune, et que sa nature est donc d'intérêt général.

Il est donc manifeste que Monsieur Stéphane LAMBERT, en exerçant une activité commerciale sans avoir sollicité l'autorisation préalable du collège communal et alors qu'il se trouvait en période d'incapacité de travail, a fait prévaloir son intérêt personnel sur l'intérêt général.

La gravité des faits reprochés à Monsieur Stéphane LAMBERT est encore accentuée par le fait qu'ils se sont produits en un lieu public et fréquenté, de sorte qu'ils sont de nature à porter atteinte à l'image de la Commune.

Le dossier démontre en effet que plusieurs personnes, qui étaient au courant de l'incapacité de travail prétendue de Monsieur LAMBERT, se sont étonnées de le voir présent sur le marché communal.

Pour s'exonérer de tout comportement fautif, Monsieur Stéphane LAMBERT invoque le fait qu'il ne serait pas capable de revenir travailler à la Commune en raison d'un harcèlement moral dont il se prétend victime et que c'est sur le conseil de son psychiatre qu'il aurait été amené à exercer l'activité querellée.

D'une part, Monsieur Stéphane LAMBERT ne dépose aucun élément probant permettant de confirmer ses affirmations (et notamment pas un rapport médical établi par son psychiatre).

D'autre part, l'état de santé mentale dans lequel se trouverait Monsieur Stéphane LAMBERT, à le supposer établi, n'était pas de nature à l'empêcher de solliciter l'autorisation préalable du Collège, puisqu'après la mise en œuvre de la présente procédure disciplinaire, et à deux reprises, Monsieur Stéphane LAMBERT a introduit une demande en ce sens auprès du Collège communal.

Pour le surplus, les faits de harcèlement dont se prétend victime Monsieur Stéphane LAMBERT - à les supposer établis - remontent à plusieurs mois, et sont, en tout état de cause, sans lien avec la présente procédure.

L'on soulignera également que, contrairement à ce qu'affirme Monsieur Stéphane LAMBERT, l'activité qu'il confirme avoir exercée à plusieurs reprises durant son incapacité de travail a bien une valeur économique et ne peut donc être assimilée à un loisir.

Il appartient à la Commune de décider d'entamer - ou non - une procédure disciplinaire si elle le juge utile, sans que l'argument selon lequel il aurait suffi de demander à Monsieur Stéphane LAMBERT de mettre un terme à ses activités est irrelevante [sic]. Cet argument méconnaît du reste le prescrit de l'article L1214-1 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation - rappelé ci-dessus - qui prévoit expressément que : «En cas d'infraction à ces interdictions, une sanction disciplinaire peut être infligée au membre du personnel concerné».

Dans ces conditions, il s'impose de sanctionner disciplinairement Monsieur Stéphane LAMBERT.

Quant au choix de la sanction, il convient de mettre en évidence la gravité du comportement reproché à Monsieur Stéphane LAMBERT, lequel fait prévaloir son intérêt personnel sur l'intérêt général et porte atteinte, par son comportement, à l'image de la Commune.

Toutefois, il convient également de relever que Monsieur Stéphane LAMBERT n'a jamais subi de sanction disciplinaire au cours de sa carrière professionnelle au service de la Commune.

La sanction disciplinaire doit être adéquate et proportionnée aux faits reprochés, et prendre en considération l'ensemble de la situation.

Dans ces conditions, il s'impose de prononcer une sanction majeure, dès lors que toute autre sanction apparaîtrait manifestement insuffisante ou excessive.

La sanction de la rétrogradation du grade de brigadier, échelle C1, au grade d'ouvrier qualifié, échelle D4 paraît juste et proportionnée;

Considérant qu'il est demandé aux membres présents s'ils veulent réagir;

Considérant qu'alors Monsieur Marc CAPPÀ, au nom du groupe PS, sollicite et obtient une suspension de séance;

Considérant qu'à la reprise de la séance, le Président demande aux membres présents s'ils veulent réagir;

Considérant qu'aucune demande d'intervention n'est formulée;

Considérant que les conseillers ont obtenu toutes les informations et explications utiles avant de procéder au scrutin secret;

Après en avoir délibéré,

Sur proposition du Collège communal.

Considérant qu'aucun membre du conseil communal ne tombe sous l'application de l'article L1122-19 du C.D.L.D.;

Procédant au scrutin secret duquel il résulte que :

Bulletins déposés dans l'urne : 17
Abstention(s) et bulletin(s) nul(s) : 0
Votes valables : 17
Majorité absolue : 9
Vote(s) négatif(s) : 0

La proposition de sanction disciplinaire majeure de rétrogradation du grade de brigadier, échelle C1 au grade d'ouvrier qualifié, échelle 04, obtient 12 voix pour, 5 voix contre et 0 abstention, soit la majorité des suffrages;

DÉCIDE

Article 1^{er}.

D'infliger à Monsieur LAMBERT Stéphane, pour les motifs susvisés, la sanction de la rétrogradation du grade de brigadier, échelle C1, au grade d'ouvrier qualifié, échelle D4".

Cette décision est notifiée au requérant le 22 décembre 2016.

16. Le 20 décembre 2016, le requérant introduit une action en cessation à l'encontre de la partie adverse devant le Président du Tribunal du travail de Liège, afin qu'il soit mis fin aux faits de harcèlement dont il se dit victime.

17. Un comité de concertation de base bien-être au travail se tient le 17 mars 2017, en présence du requérant. Ce dernier dit ne pas être en mesure de reprendre le travail. Il souhaite que les faits de harcèlement s'arrêtent, qu'un bureau à proximité de celui du bourgmestre soit mis à sa disposition, que les tâches de secrétariat soient confiées à quelqu'un d'autre et que Josée LEJEUNE soit recadrée. Enfin, il précise qu'il voudrait être mis en disponibilité pour une durée de six mois afin d'exercer une activité complémentaire.

18. Le 21 avril 2017, le requérant introduit une requête auprès du Tribunal du travail de Liège afin d'obtenir la condamnation de la partie adverse à l'indemniser pour le harcèlement subi.

19. Le même jour, Marianne LOUETTE, inspectrice sociale, présente lors de la réunion du 17 mars 2017, transmet son avis à la partie adverse quant au fonctionnement du service de protection au travail. Elle note notamment qu'elle ne dispose d'aucune preuve formelle du recadrage de Josée LEJEUNE et qu'aucun secrétariat à mi-temps n'est encore mis à disposition du service de protection au travail.

20. Le 27 avril 2017, la partie adverse accorde au requérant une mise en disponibilité pour convenance personnelle pour une période de six mois à partir du 1^{er} mai 2017.

21. Le 3 mai 2017, le Président du Tribunal du travail de Liège donne acte du désistement d'instance du requérant en ce qui concerne l'action en cessation.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un premier moyen de la violation de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, notamment ses articles 32bis, 32ter, 32undecies et 32tredecies, des principes de bonne administration, de l'erreur d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Après avoir exposé la portée des dispositions visées au moyen, il soutient que l'acte attaqué a été adopté dans un contexte de harcèlement moral au travail reconnu. Il expose qu'il est interdit à l'autorité de prendre une mesure préjudiciable à l'égard d'un travailleur une fois le délai d'un an écoulé après le dépôt de la plainte, lorsque le harcèlement a effectivement été reconnu, comme en l'espèce. Il considère que les faits de harcèlement (dont la sanction attaquée) ont perduré alors même qu'il était en incapacité de travail. Ceux-ci traduisent, selon lui, une volonté de nuire ainsi que le caractère actuel du harcèlement. Il estime qu'il a bénéficié de la protection légale dès le dépôt de son action en justice, le 20 décembre 2016, date à laquelle la décision attaquée a été adoptée. Il précise ne pas avoir introduit cette action dans le but de mettre en échec la sanction infligée, dès lors qu'il n'avait pas connaissance de la date à laquelle l'acte allait être adopté mais qu'il

souhaitait mettre fin à la situation dont il est victime, laquelle fait notamment suite au second refus d'autorisation d'exercer une activité professionnelle accessoire.

En réplique, il précise que son désistement d'instance était justifié par le fait qu'il a obtenu satisfaction quant à l'autorisation qu'il souhaitait obtenir d'exercer une activité professionnelle accessoire. Il énumère une série de faits survenus durant sa période d'incapacité de travail qui, selon lui, confirment que le harcèlement a perduré. Il cite ainsi, entre autres, les refus d'activité accessoire ou l'envoi d'un huissier sur le marché communal. Il évoque aussi le point de vue émis, le 21 avril 2017, par Marianne LOUETTE, inspectrice sociale, pour qui les faits de harcèlement ne sont pas résolus. Il soutient qu'il faut se placer au jour de l'adoption de l'acte attaqué pour apprécier le respect de l'article 32*tredecies*, précité, dès lors que la décision d'entamer des poursuites disciplinaires n'implique pas nécessairement l'infliction d'une sanction. Il soutient encore que la partie adverse ne démontre pas que l'acte attaqué est étranger au conflit né en 2010 et observe que la sanction attaquée n'aurait pas été aussi lourde dans un autre contexte. Enfin, dès lors que la sanction contestée participe, selon lui, du harcèlement, celle-ci viole la loi précitée du 4 août 2016.

Dans son dernier mémoire, il relève que l'action en cessation introduite le 20 décembre 2016 ne constituait pas sa première démarche de plainte pour harcèlement dès lors que d'autres plaintes avaient déjà été introduites et traitées pour des problèmes de harcèlement et que des recommandations avaient été formulées pour le protéger. Il persiste à dire que l'acte attaqué est bien une mesure de représailles liée à ses plaintes. Même si les faits pour lesquels il est sanctionné disciplinairement sont postérieurs aux plaintes pour harcèlement, il considère cependant que cette sanction procède d'un acharnement à son égard de la part de Josée LEJEUNE.

IV.2. Appréciation

L'article 32*tredecies* de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail dispose notamment comme suit :

" § 1^{er}. [...]

En outre, pendant l'existence des relations de travail, l'employeur ne peut, vis-à-vis de ces mêmes travailleurs, 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, à la plainte, à l'action en justice ou au témoignage. La 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.

§ 1^{er} /1. Bénéficient de la protection du paragraphe 1^{er} :

[...]

4° le travailleur qui intente ou pour lequel est intentée une action en justice tendant à faire respecter les dispositions de la section 2 du présent chapitre;

[...]

§ 2. La charge de la preuve des motifs et des justifications visés au § 1^{er} incombe à l'employeur lorsque la rupture de la relation de travail ou les mesures interviennent dans les douze mois qui suivent le dépôt de la demande d'intervention, le dépôt d'une plainte ou la déposition d'un témoignage.

Cette charge incombe également à l'employeur lorsque cette rupture ou cette mesure sont intervenus après qu'une action en justice a été intentée et ce, jusqu'à trois mois après que le jugement soit coulé en force de chose jugée.

[...]

§ 6. [...]

Lorsqu'un travailleur ou une organisation visée à l'article 32*duodecies*, alinéa 1^{er}, introduit une action en justice tendant à faire respecter les dispositions de la présente section, le travailleur bénéficie de la protection à partir de la signification de la citation ou du dépôt de la requête au greffe. Il appartient au travailleur de prévenir son employeur du fait qu'il bénéficie de la protection".

La protection ainsi 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 ensuite 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.

En l'espèce, tout d'abord, la sanction attaquée ne peut constituer une mesure de rétorsion envers le requérant à la suite du dépôt de sa plainte, lequel a eu lieu le même jour où l'acte attaqué a été adopté, soit le 20 décembre 2016. Du reste, le requérant ne démontre pas avoir dûment informé la partie adverse, ce même jour, du fait qu'il bénéficiait de la protection prévue à l'article 32*tredecies*, précité. L'employeur n'aurait donc pu en tenir compte au moment de prendre la décision attaquée. Quoi qu'il soit, même si l'acte attaqué a été adopté dans un contexte de tensions entre le requérant et la partie adverse, il n'apparaît guère que cet acte trouve sa raison d'être dans le comportement dénoncé comme constitutif de harcèlement moral. Les faits, que le requérant ne conteste d'ailleurs pas et sur lesquels s'appuie la sanction, sont sans lien avec ceux relatés dans la plainte qui a été déposée. Le requérant ne peut, en particulier, prétendre qu'il a été "poussé à la faute" alors que sa présence répétée sur le marché communal lui est imputable. Enfin, comme le note la partie adverse, il ne revient pas au Conseil d'État d'établir si la série de faits énumérés par le requérant et jugés par lui comme constitutifs de harcèlement moral

peuvent être considérés comme tels. Tout au plus, faut-il relever que ni la décision d'écarter le requérant de sa fonction de conseiller en prévention, ni les décisions de refus d'exercer une activité professionnelle accessoire n'ont été contestées. Entre-temps, le requérant a été, par ailleurs, autorisé, le 27 avril 2017, à exploiter une pêche, ce qui l'a conduit à se désister de son instance devant le tribunal du travail.

Il se déduit de ce qui précède que le moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un deuxième moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, des principes de bonne administration, dont le principe de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Il critique les différents motifs qui fondent l'acte attaqué. Ainsi, en ce qu'il lui est reproché de faire prévaloir son intérêt personnel sur l'intérêt général et de ne pas être totalement disponible pour sa fonction de conseiller en prévention, il soutient que ce motif ne constitue qu'une formule de style. Il lui paraît "insensé" de lui faire grief d'avoir mis en péril la continuité du service public alors qu'il est en incapacité de travail. Il avance que son activité sur le marché communal a un impact positif pour lui et l'intérêt général et qu'en participant à trois ou quatre marchés, il n'a pu compromettre l'exercice de ses fonctions de conseiller en prévention. Il relève que la nécessité d'assurer la continuité du service public a été avancée pour, paradoxalement, l'écarter de ses fonctions. En ce que l'acte attaqué considère le fait de ne pas respecter les règles de cumul d'activités comme étant d'autant plus grave que le requérant est en incapacité de travail, il fait valoir que sa présence sur les marchés ne remet pas en doute la véracité de ladite incapacité. Il conteste que son activité dominicale porterait atteinte à l'image de la partie adverse et compare sa situation à celle d'un agent qui participerait à des brocantes. Il estime aussi que le motif tiré de l'exemplarité dont il doit faire montre en tant que brigadier n'est pas fondé, dès lors que la partie adverse ne lui accordait déjà plus de crédibilité puisque ses fonctions de responsable des espaces verts lui ont été retirées. Quant à l'absence d'autorisation pour exercer l'activité, il invoque une série de causes justificatives comme, par exemple, la circonstance qu'il ignorait qu'il devait demander une telle autorisation pour une activité bénévole. Il explique qu'à tout le moins, des circonstances atténuantes auraient dû lui être reconnues, telles que son état de santé ou le contexte global de harcèlement. Enfin, il prétend que la sanction est

disproportionnée et que l'acte attaqué ne permet pas de comprendre le choix de la rétrogradation. Il avance que la peine infligée s'explique par le contexte conflictuel antérieur entre lui et Josée LEJEUNE et la volonté de celle-ci de l'écarter du service des travaux.

En réplique, il fait valoir qu'en l'autorisant finalement à exercer une activité complémentaire, la partie adverse démontre que le principe de non-cumul n'est pas essentiel à ses yeux et que le motif tiré de la continuité du service public n'est qu'un prétexte pour le sanctionner. Il maintient que son absence est due au harcèlement dont il fait l'objet et que, contrairement à ce que prétend la partie adverse, en termes de réponse, il ne pouvait reprendre le travail. Enfin, il dit ne pas être en mesure de comprendre pourquoi une sanction mineure aurait été insuffisante.

Dans son dernier mémoire, il s'en réfère à ses précédents écrits de procédure.

V.2. Appréciation

Il y a lieu de commencer par relever que la partie adverse ne fait pas directement grief au requérant, comme il le prétend, de porter atteinte à la continuité du service public. L'acte attaqué ne se réfère à cette notion que pour expliquer que, combinée au principe selon lequel les emplois publics sont conférés pour satisfaire l'intérêt général et non des intérêts particuliers, le cumul de deux ou plusieurs fonctions ne peut être autorisé qu'à des conditions très restrictives. Les reproches avancés par le requérant et tenant à l'incohérence du motif manquent donc en fait. En particulier, le requérant ne peut valablement relever qu'il serait paradoxal d'invoquer le principe de continuité pour l'écarter de ses fonctions de conseiller en prévention, alors que cette décision, notifiée le 7 octobre 2016, n'a pas été contestée.

Par ailleurs, la partie adverse a pu régulièrement considérer comme un facteur aggravant le fait d'exercer une activité commerciale sans autorisation alors que le requérant se trouvait en incapacité de travail. En effet, cette circonstance est de nature à laisser croire que l'intéressé est capable et est en état de reprendre le travail. Pour le surplus, la partie adverse n'était nullement tenue de faire intervenir un médecin-conseil avant de faire constater par un huissier de justice les faits litigieux.

Le requérant ne dément pas valablement le point de vue de la partie adverse quand elle affirme que l'attitude de ce dernier est de nature à porter atteinte à son image. L'acte attaqué note ainsi, sans commettre d'erreur manifeste

d'appréciation, que les faits litigieux se sont produits en un lieu public et fréquenté, et, sans être contredit, que plusieurs personnes se sont étonnées de voir le requérant sur le marché communal. Il n'est pas davantage manifestement déraisonnable de considérer, dans le chef de la partie adverse, que doté du grade de brigadier, le requérant devait se montrer particulièrement exemplaire, même si sa fonction de conseiller en prévention l'occupait à temps plein avant d'être mis en congé pour maladie. En outre, aucune des explications avancées n'est de nature à contredire la partie adverse quand elle a considéré qu'il revenait au requérant de demander une autorisation pour exercer une activité professionnelle. Ainsi, le fait de vendre des marchandises constitue, par définition, une activité commerciale pour laquelle une autorisation émise par la partie adverse s'imposait. Même invité par son psychiatre à être actif "plutôt que de commettre à nouveau des actes suicidaires comme dans le passé à cause de sa détresse profonde", le requérant était tenu, ce qu'il ne pouvait ignorer, de solliciter une autorisation de cumul. Enfin, le requérant ne peut, dans le présent recours, critiquer les refus de cumul qu'il a essuyés auparavant.

Pour le reste, il ne peut être contesté que l'acte attaqué prend soin de répondre aux moyens de défense du requérant. Il tient également compte de l'absence d'antécédents disciplinaires. Le choix de la rétrogradation est dûment motivé et, eu égard aux circonstances de l'espèce énumérées dans l'acte attaqué, il n'est pas manifestement disproportionné. En particulier, le requérant ne démontre pas que la sanction infligée est justifiée par le contexte conflictuel qu'il dénonce. Enfin, la portée de l'acte attaqué n'est pas de l'écarter du service des travaux.

Il résulte de ce qui précède que le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le requérant prend un troisième moyen de la violation des principes de bonne administration, du principe d'impartialité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Il fait grief à l'acte attaqué d'avoir été adopté au terme d'une instruction disciplinaire menée par le collège communal et Josée LEJEUNE en particulier qui, en raison de l'animosité qu'elle nourrit à son égard, aurait dû se déporter.

En réplique, il souligne que, à supposer même que le harcèlement a pris fin, ce qu'il conteste, l'inimitié avec Josée LEJEUNE subsiste, de sorte qu'elle ne pourrait faire preuve d'objectivité à son égard.

Dans son dernier mémoire, il maintient que la seule présence de Josée LEJEUNE au moment de l'adoption de l'acte attaqué suffit à constater une suspicion de partialité de l'organe collégial dans son ensemble et qu'il n'est donc pas nécessaire de démontrer qu'elle a pu influencer les autres membres dudit collège.

VI.2. Appréciation

L'acte attaqué a été adopté par le conseil communal de la partie adverse, le 20 décembre 2016, conformément à l'article L1215-7 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

À cet égard, lorsque, comme en l'espèce, l'autorité disciplinaire est un organe collégial, la mise en cause de son impartialité ne peut être retenue que si, d'une part, des faits précis peuvent être allégués, légalement constatés, de nature à faire planer le soupçon de partialité dans le chef d'un ou plusieurs membres du collège et, d'autre part, s'il ressort des circonstances que la partialité de ce ou ces membres a pu influencer l'ensemble du collège.

Si, en dépit des relations conflictuelles qui ont existé entre le requérant et Josée LEJEUNE, cette dernière a néanmoins participé à la procédure disciplinaire et à la délibération ayant abouti à la sanction attaquée, rien ne permet d'affirmer qu'elle (ou le collège dans son entier) ait pu influencer l'ensemble du conseil communal dans quelque sens que ce soit. Josée LEJEUNE n'est, en particulier, pas intervenue lors de l'audition du requérant par le conseil communal, le 25 octobre 2016. Au demeurant, au cours de celle-ci, les difficultés relationnelles entre l'intéressée et le requérant n'ont guère été évoquées.

Il s'ensuit que le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse 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 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

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

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le trente janvier deux mille dix-huit, par :

Jacques VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
Pascale VANDERNACHT,	conseiller d'État,
Frédéric GOSSELIN,	conseiller d'État,
Florence VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence VAN HOVE.

Jacques VANHAEVERBEEK.