

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 249.161 du 7 décembre 2020

A. 228.934/VIII-11.250

En cause : **DEPASSE** Dominique,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles,

contre :

le Service d'incendie et d'aide médicale urgente (SIAMU),
ayant élu domicile chez
M^{es} Sébastien DEPRÉ et Maxime CHOMÉ, avocats
place Flagey 7
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 août 2019, Dominique Depasse demande l'annulation de « la décision du 25 juin 2019 par Monsieur Col. Ing. Tanguy du Bus de Warnaffe, Officier-chef de service du SIAMU, qui décide de modifier l'organisation du Service interne de prévention et protection du travail (SIPP) en retirant au requérant les missions de la direction du SIPP et en les confiant à un autre conseiller en prévention ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Edward Langohr, 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.

La partie adverse a demandé la poursuite de la procédure et la partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 2 octobre 2020, l'affaire a été fixée à l'audience du 27 novembre 2020 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M. Edward Langohr, premier auditeur, a été entendu en son avis.

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. Le requérant est agent de la partie adverse depuis le 1^{er} septembre 1982. Il est revêtu du grade de major et est également délégué syndical CGSP de 1983 au 12 décembre 2013.

2. À la suite de sa candidature pour l'emploi de « conseiller en prévention responsable du SIPP » (mémoire en réponse, p. 3, § 2), la partie adverse fait appel au service de contrôle du bien-être au travail sur la base de l'article 20, § 2, de l'arrêté royal du 27 mars 1998 'relatif au Service interne pour la Prévention et la Protection au Travail', dans la mesure où aucun accord préalable n'a pu être obtenu concernant sa désignation.

3. Par un courrier du 3 décembre 2013 concernant la « désignation d'un nouveau conseiller en prévention niveau 1 chargé de la direction du service interne du SIAMU », le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale émet un avis favorable à sa désignation, en conseillant à la partie adverse de « prévoir une période d'essai d'un an ».

4. Il ressort du procès-verbal de la réunion du comité P.P.T. de la partie adverse du 12 décembre 2013 que, à cette même date, le requérant est désigné conseiller en prévention à temps plein.

5. Par un courrier du 15 novembre 2018, le syndicat libre de la fonction publique (SLFP) interpelle la secrétaire d'État en énumérant des griefs à charge du requérant sur la base desquels il « demande à l'employeur de prendre ses responsabilités et d'entamer les procédures relatives à l'écartement du conseiller en prévention dans les plus brefs délais ».

6. Le 21 mars 2019, le coordinateur administratif de la partie adverse émet un avis favorable pour lancer à l'encontre du requérant une procédure disciplinaire, qui n'est toutefois pas menée à son terme.

7. Le 29 mars 2019, la partie adverse sollicite l'intervention du service de contrôle du bien-être dans la procédure d'écartement du requérant de sa « fonction de direction SIPP ».

8. Le même jour, le SLFP réitère sa demande d'écartement du requérant, cette fois auprès du président du comité de concertation de la partie adverse.

9. À une date indéterminée, le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale répond à la demande précitée de la partie adverse du 29 mars 2019 en lui exposant le cadre légal applicable.

10. Le 15 avril 2019, la partie adverse convoque le requérant pour l'entendre le jour même, ce que son conseil conteste le lendemain par un courrier auquel il joint copie de sa lettre à l'auditorat du travail.

11. Le 25 juin 2019, la partie adverse envoie le courrier suivant au requérant :

« Concerne : Modification de l'organisation du SIPP

Monsieur Depasse,

La majorité du Comité de Prévention et Protection au Travail (CPPT) a demandé à plusieurs reprises votre écartement de la fonction de conseiller en prévention interne.

En référence à l'article II.7-24 et l'article II.1-6 §1 2° du code du bien-être, des dysfonctionnements ont été constatés dans les tâches relatives à la direction du Service Interne de Prévention et Protection au Travail entre autre sur les points suivants :

- Rédiger les avis du Comité
- Assister aux réunions et y fournir les explications nécessaires
- Établir les rapports mensuels
- Établir le rapport annuel
- Établir les fiches d'accident du travail

- Établir les documents, les compléter et les viser lors du choix, achat et utilisation et entretien des équipements de travail et des EPI

Faisant suite à ces constats, je vous informe de la décision de modifier l'organisation du Service Interne de Prévention et Protection du travail (SIPP) de la façon suivante :

Changement dans l'attribution des missions de la direction du SIPP (article II 1-16) qui seront confiées à un autre conseiller en prévention.

Conformément à l'article II.1-19 du code du bien-être, l'avis du Contrôle du bien-être a été demandé sur cette modification. Le CPPT sera également informé par lettre recommandée de cette demande de changement dans l'organisation du SIPP.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

12. Le 26 juillet 2019, le secrétariat social *Attentia* informe la partie adverse qu'il a reçu une demande d'intervention psychosociale formelle du requérant pour des faits de violence et de harcèlement.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Le requérant indique que l'acte attaqué l'écarte de ses fonctions de direction du SIPP, qu'il constitue une mesure grave prise en raison de son comportement et qu'il modifie substantiellement ses attributions. Il en conclut qu'il a intérêt à en demander l'annulation parce que celle-ci lui permettrait d'exercer à nouveau ses fonctions de responsable du SIPP.

La partie adverse répond que l'acte attaqué concerne une modification de l'organisation du SIPP. Elle cite de la jurisprudence rendue en matière de mesure d'ordre intérieur et de changement d'affectation et expose que le requérant ne peut pas contester que les relations qu'il entretient avec deux des trois syndicats sont extrêmement tendues depuis plusieurs années et qu'ils demandent sa démission. Selon elle, « la situation était devenue intenable et entraînait de véritables dysfonctionnements dans le service ». Elle relève les dysfonctionnements énumérés par l'acte attaqué et observe qu'aucun reproche n'est formulé à l'égard du requérant dès lors qu'elle « a seulement constaté la manière dont le SIPP fonctionnait et la nécessité, dans l'intérêt du service, de prendre une mesure pour mettre fin aux dysfonctionnements ». Elle admet que même si la réorganisation du SIPP implique que la direction de ce service n'est plus confiée au requérant, cette réorganisation

n'a pas modifié de manière importante ses relations de travail et n'a pas porté atteinte à ses droits statutaires. Elle explique que sa rémunération demeure inchangée, qu'il conserve sa place au sein du SIPP et ses horaires de travail et que la direction du SIPP n'est pas sa seule fonction au sein de ses services. Elle en conclut que « ce changement a, dès lors, encore moins d'impact et d'importance pour l'intéressé », qu'il en aurait été autrement s'il avait été écarté du SIPP, mais qu'elle n'a pas opté pour cette solution. Selon elle, compte tenu du fait que l'acte attaqué ne modifie pas de manière importante la relation entre parties et ne poursuit pas de but punitif, il s'agit d'une mesure d'ordre intérieur qui implique l'irrecevabilité du recours.

Elle ne dépose pas de dernier mémoire.

IV.2. Appréciation

En vertu de la loi du changement, une autorité administrative peut, lorsque l'intérêt du service le requiert, modifier les attributions de ses agents et organiser ses services. Ce principe de mutabilité, essentiel au fonctionnement du service public, implique qu'un fonctionnaire ne dispose d'aucun droit acquis au maintien de sa situation statutaire ou des modalités d'exercice de sa fonction. Comme le rappellent les parties en l'espèce, tout changement d'affectation qui ne porte pas atteinte aux droits statutaires ou aux prérogatives liées à la fonction constitue une mesure d'ordre intérieur qui touche à l'organisation du service et qui relève de la bonne gestion des ressources humaines. Il est de jurisprudence constante qu'une telle mesure n'est, en principe, pas susceptible d'être attaquée devant le Conseil d'État. Il n'en va autrement que si elle constitue une sanction déguisée, ou si elle est prise en raison du comportement de l'agent et qu'elle engendre en outre des modifications importantes dans l'exercice de ses fonctions ou porte atteinte à ses droits statutaires. Il convient d'examiner, au cas par cas, les circonstances qui ont conduit à la décision et de vérifier, soit si l'autorité a manifesté une volonté de punir l'agent en l'adoptant, soit si elle a pris une mesure qui peut être considérée comme grave en tant qu'elle porte atteinte aux droits, à la situation juridique ou aux prérogatives attachées à la fonction et qu'elle découle du comportement de l'agent, ces deux conditions étant cumulatives. Pour qualifier la nature de l'acte, il y a lieu de tenir compte de ses conséquences sur le statut administratif et pécuniaire de l'agent, au regard des écrits de procédure et des dossiers respectifs des parties.

En l'espèce, il ressort clairement de l'acte attaqué que la partie adverse l'a adopté en raison des « dysfonctionnements [...] dans les tâches relatives à la direction » du SIPP assumée par le requérant, et qu'il implique un « changement

dans l'attribution des missions de la direction du SIPP (article II 1-16) qui seront confiées à un autre conseiller en prévention ». La partie adverse ne contredit par ailleurs pas le requérant lorsqu'il réplique que l'acte attaqué « modifie de manière conséquente [ses] conditions de travail » et qu'il « s'apparente, dans les faits, à une rétrogradation, en ce qu'il est désormais sous l'autorité d'une autre personne qui exerce les fonctions de direction du SIPP qui étaient les siennes jusqu'alors », dans la mesure où il « a notamment eu des conséquences en ce qui concerne l'exécution des tâches ou mesures suivantes :

1. Les tâches de conseiller en prévention du requérant sont désormais orientées et subordonnées aux options et décisions prises par sa remplaçante;
2. L'autorité sur les collaborateurs du SIPPT a basculé dans les prérogatives de la remplaçante du requérant;
3. Le requérant ne dispose plus d'aucune autonomie, puisque le choix de ses actions est déterminé par sa remplaçante en charge du SIPPT;
4. Les contacts avec les autres chefs de service ou département sont presque exclusivement pris par l'actuelle cheffe du SIPPT désignée par le SIAMU, le requérant n'étant plus assimilé à ces échanges;
5. Les contacts avec le SEPPT ATTENTIA ne sont plus pris par le requérant, mais par sa remplaçante. Cela implique, par exemple, que le requérant ne peut plus d'autorité diriger le travail de prévention de cet organisme pour remplir des missions d'analyse de risques;
6. Recevoir un agent en ce qui concerne le volet psychosocial n'est plus de la compétence du requérant, puisqu'il s'agit d'une prérogative du responsable du SIPPT
7. La présentation des projets et la défense des projets de Plan Annuel d'Action (PAA) et de Plan Global de Prévention (PGP) relève des prérogatives du responsable du SIPP. Le requérant n'assume donc plus ces tâches;
8. En vue des réunions du CPPT, les avis du SIPPT sont d'office les avis de la remplaçante du requérant, et non plus les siens;
9. La nouvelle responsable du SIPPT a interdit au requérant de faire de la prévention incendie, alors qu'il en faisait auparavant;
10. Les déplacements du requérant vers des réunions des Chefs des SIPPT des zones de secours wallonnes sont soumis à l'acceptation préalable de la nouvelle remplaçante du SIPPT, ce qui n'était pas le cas auparavant ».

Il ressort encore du dossier et des écrits de procédure, et il n'est pas contesté, que le requérant a été désigné comme conseiller en prévention responsable du SIPP dont il assume la direction, fonction qu'il exerce « à temps plein » selon le procès-verbal du comité P.P.T. de la partie adverse du 12 décembre 2013. La partie adverse ne fournit ni explication ni précision quand elle affirme que la direction du

SIPP ne serait pas la seule fonction qu'il exerce au sein de ses services. Eu égard aux circonstances particulières de l'espèce et aux éléments dont dispose le Conseil d'État, il résulte de ces éléments que l'acte attaqué a été pris en raison du comportement du requérant quant à sa manière de diriger le SIPP et qu'il engendre des modifications importantes dans l'exercice de cette fonction qu'il assume à temps plein. Dans ce contexte particulier, l'acte attaqué doit être appréhendé non pas comme une simple mesure d'ordre intérieur mais comme une mesure d'ordre qui fait grief au requérant et qui est susceptible de recours.

L'exception est rejetée.

V. Moyen unique

V.1. Thèses des parties

Le moyen est pris de la violation des articles 5, 7, 16 et 17 de la loi du 20 décembre 2002 portant protection des conseillers en prévention, des articles II.1-16 et II.1-19 du Code du bien-être au travail, du principe général de droit *audi alteram partem*, du principe du contradictoire, des articles 1^{er} à 3 de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe de la motivation interne des actes administratifs, du principe du délai raisonnable, du principe de minutie, de l'erreur de fait et de droit dans les motifs de l'acte et de l'excès de pouvoir.

En substance, le requérant fait valoir, dans une première branche, que la procédure prévue par la loi du 20 décembre 2003 portant protection des conseillers en prévention n'a pas été respectée. À l'appui d'une deuxième branche, il expose qu'il n'a pas été entendu et n'a pas eu l'occasion de faire valoir ses observations avant l'adoption de l'acte attaqué et, dans une troisième branche, il indique que le dossier aurait été constitué après l'adoption de l'acte attaqué et que celui-ci ne repose pas sur des motifs exacts, suffisants et légalement admissibles.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève exclusivement l'exception d'irrecevabilité susvisée et ne répond pas au moyen.

Dans son rapport, l'auditeur rapporteur conclut à l'annulation de l'acte attaqué sur la base de la deuxième branche, seule examinée.

La partie adverse ne dépose pas de dernier mémoire. Dans le sien, le requérant expose que « les deux premières branches constituent des moyens de

procédure. Seule la troisième branche du moyen unique porte sur le fond de la décision ». Il fait valoir que si la troisième branche est considérée comme fondée, elle empêcherait, selon lui, « toute réfection de l'acte attaqué ».

V.2. Appréciation

Si à l'appui de la troisième branche, le requérant invoque expressément la violation de la loi du 29 juillet 1991 parce qu'il « ne comprend [...] pas ce qui lui est concrètement reproché », le moyen vise aussi, notamment, la violation du principe de motivation interne et, au regard des développements de ladite branche, il apparaît que le requérant fait valoir que le dossier administratif aurait été constitué après l'adoption de l'acte attaqué, qu'il ne permettrait pas de comprendre les griefs formulés et qu'il n'en démontrerait pas la matérialité. Dans la mesure où, si l'annulation devait être prononcée parce que les motifs de l'acte attaqué ne sont pas établis au regard du dossier administratif, la partie adverse serait dans l'impossibilité de refaire celui-ci sur la même base, il y a lieu de rouvrir les débats pour permettre à l'auditeur rapporteur de poursuivre l'instruction,

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé le 7 décembre 2020, par la VIII^e chambre composée de :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin