

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.056 du 5 novembre 2021

A. 230.495/VIII-11.392

En cause :

VERDIN Anke,
ayant élu domicile chez
M^e Grégory CLUDTS, avocat,
rue de la Cambre 22/D, boîte 9
1200 Woluwe-Saint-Lambert,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Geoffroy GENERET, avocat,
rue Capitaine Crespel 2-4
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 15 mars 2020, Anke Verdin demande l'annulation de « la décision prise par [A. G.], "Chef de District a. i.", du District routier de Charleroi, SPW Mobilité et Infrastructures, et notifiée par courriel du 15 janvier 2020 de ce même Chef de District *a. i.* ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M^{me} Claudine Mertes, 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 7 octobre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 29 octobre 2021 et les parties ont été informées qu'elle sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Raphaël Born, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Grégory Cludts, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Geoffroy Generet, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue 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. Depuis 2012, la requérante est agent de niveau B3, affectée à la direction générale opérationnelle (DGO) Mobilité et Infrastructures du service public de Wallonie et, plus spécifiquement, à la direction des Routes de Charleroi.

Cette DGO est issue de la fusion des DGO des Routes et des Bâtiments (DGO1) et de la Mobilité et des Voies hydrauliques (DG02), décidée en mai 2018. La requérante travaille jusqu'à l'entrée en vigueur de cette fusion au sein de la première de ces deux DGO.

2. Il ressort d'un entretien de planification de la requérante qui se tient le 13 décembre 2016 que le descriptif des tâches qui lui sont assignées est rédigé comme suit :

- « Chef de Régie (gestion des équipes d'ouvriers) :
- Rédaction de bons de travail complets à l'attention des ouvriers du district sur base :
- De relevés personnels.
 - Des relevés transmis par les gardes-routes (inspection du réseau avec mise en évidence des irrégularités/défaillances, ...)
 - De demandes faites par les riverains ou administrations ...

Planification et organisation du travail des ouvriers de la régie (en fonction du personnel présent et du matériel à disposition).

Contrôle des travaux en cours d'exécution par les ouvriers de la régie (qualité, sécurité, ...) et vérification de ceux-ci une fois totalement exécutés.

Contrôle des chantiers :

- rédaction de bons de commande à l'attention de l'entreprise (description complète du travail à exécuter suivant les postes du marché, fixation de la date de début et du délai d'exécution).

- contrôle des travaux en cours d'exécution :

- Mesurage :

- détail des mesurages par poste du métré et par épisode.

- établissement informatisé des états d'avancement.

- rédaction de pv de constat.

- Qualité :

- suivi de l'approbation des fiches techniques.

- suivi de l'exécution de la réalisation, caractéristique des matériaux (en fonction du CSC, de qualiroutes).

- remarques sur la réception provisoire et définitive avec visite sur place.

- Sécurité :

- respect signalisation.

- dénonciation de toute situation dangereuse.

- tenue à jour quotidienne du journal des travaux (compléter toutes les rubriques de manière claire).

- vérification des travaux une fois totalement exécutés.

- émission de demandes d'essai dans le délai requis (revêtements, marquages, béton, ...) + transmission à la cellule qualité.

- établissement régulier des registres d'attachements (au plus tard 5 jours après la fin de la période).

- vérification régulière des images du chantier (avec une attention particulière portée sur le budget alloué) et établissement d'états prévisionnels.

- participation active à des réunions de coordination avec des concessionnaires, entreprises, administrations communales, police, WPR ... et rédaction des pv de réunion.

Coordinateur Service d'hiver :

- permanence au district (horaire décalé-prestation irrégulières) de manière à maintenir un réseau sécurisé en tout temps.

- exploitation du programme météo routes (encodage des présences régie, prise de connaissance des prévisions météo routes et des valeurs instantanées, encodage des interventions d'épandage/déneigement, ...)

- gestion de l'équipe de service d'hiver (inspecteur de réseau et opérateur).

- tenue régulière et en temps réel du Grand livre du service d'hiver.

- commande, si nécessaire et sur base des prévisions météo routes, des inspections du réseau faites par les inspecteurs, d'éventuelles inspections réalisées personnellement, des épandages préventifs /curatifs et des déneigements.

- contrôle de la bonne exécution des épandages ou déneigements.

- contrôle des horaires de prestations exécutés par le privé dans le cadre du service d'hiver (sur base des inspections et des moyens mis à disposition : GPS, tachygraphes, ...) ».

Ce descriptif se retrouve libellé dans les mêmes termes dans des rapports d'entretien d'évaluation et de planification du 6 décembre 2018 et dans celui d'évaluation du 14 août 2019. Dans ce dernier, il est toutefois précisé, concernant la tâche de « coordinateur Service d'hiver », que « l'agent ne souhaite pas participer au service d'hiver 2019/2020 ». Le rapport d'entretien de fonctionnement du 8 novembre

VIII - 11.392 - 3/9

2019 ne reprend plus cette tâche parmi celles assignées à la requérante qui continue, en revanche, d'assumer celles de chef de régie et du contrôle des chantiers.

La requérante précise, par ailleurs, que son emploi n'est pas prévu au cadre jusqu'à la date de l'entrée en vigueur de la fusion susmentionnée, fixée au 1^{er} avril 2019. Elle indique qu'elle l'occupe « de manière fonctionnelle et cela officiellement pendant plusieurs années, jusqu'à la date de la décision attaquée ».

4. En décembre 2018, la requérante se voit adresser une proposition d'évaluation « réservée ».

Le 14 août 2019, cette évaluation est annulée par la chambre de recours des services du Gouvernement wallon et des organismes d'intérêt public, et est remplacée par une évaluation « favorable ».

5. Lors d'un entretien de fonctionnement qui se tient le 8 novembre 2019, la requérante se voit reprocher un « manque de communication [...] qui nuit à l'efficacité du district et des réponses à apporter aux citoyens ». Le « peu de cordialité » dans leurs échanges est également mis en exergue.

Il lui est proposé de revoir ses tâches dans la mesure où les relations n'évolueraient pas de manière favorable. La requérante fait néanmoins valoir qu'elle souhaite maintenir ses attributions et s'engage à collaborer avec son chef de district pour améliorer l'efficacité du district. Elle s'engage également, à partir de cette date, à prendre part à « une réunion tous les jours d'un minimum de 15' pour aborder sereinement l'ensemble des points visant la bonne coordination régie/district ».

6. Il ressort du dossier administratif qu'à compter du 12 novembre 2019, de nombreuses réunions se tiennent en présence de la requérante et, le cas échéant, du chef de district *a. i.*. La requérante confirme l'objet de ces réunions par l'envoi d'un courriel à ce dernier.

7. Le 10 janvier 2020, le directeur à la direction des routes de Charleroi convoque par mail la requérante et son chef de district, A. G., en vue de faire le point le 15 janvier 2020. Référence y est faite à la « tension qui est toujours présente », ce dont témoignent les échanges de courriels qui précèdent le mail précité.

8. Le 15 janvier 2020, A. G. envoie un courriel à l'ensemble des membres de l'équipe du district routier de Charleroi pour l'informer que le rôle de chef de régie

dans ce district sera désormais assuré par G. I. La requérante se trouve en copie de ce courriel.

Il s'agit de l'acte attaqué.

La requérante indique que c'est par ce biais qu'elle est prévenue de ce changement. La partie adverse précise, pour sa part, qu'elle en a été avisée, au préalable, lors de la réunion tenue le même jour et qui a précédé l'envoi de ce courriel.

9. Le 22 janvier 2020, la requérante écrit à A. G. pour lui faire part de sa déception et demander les voies de recours possibles.

10. Le 11 février 2020, ce dernier lui répond avoir « plusieurs fois tendu la main en [lui] demandant un changement d'attitude plus en adéquation avec le rôle de chef de régie qu[']elle occupait ». Il ajoute que « la situation loin de s'améliorer, s'est même détériorée, démontrant une attitude de plus en plus négative » et qu'elle « avai[t] d'ailleurs été avertie que cette décision de changement de rôle était envisagée » en l'absence « d'amélioration ». Il précise encore qu'aucun recours n'est possible et que si « cet allègement de temps de travail n'est pas compensé par la mission confiée par [le directeur à la direction des Routes], à savoir la réalisation du métré du *Masterplan* de la Gare du Sud », elle peut lui en parler pour trouver d'autres tâches.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse conteste la recevabilité *ratione materiae* du recours. Elle considère que l'acte attaqué constitue une mesure d'ordre intérieur prise dans l'intérêt du service qui échappe à la compétence du Conseil d'État. Elle relève que cette décision ne porte pas atteinte aux droits statutaires de la requérante et qu'il ne peut être raisonnablement soutenu qu'elle emporte une atteinte importante à ses fonctions. Elle estime que la requérante conserve ses attributions liées au contrôle des travaux et chantiers, lesquelles constituent l'essentiel de son travail. Elle considère que la redistribution opérée a pour effet de lui ôter la mission de chef de régie, qui correspond à une mission de coordination, d'interface entre les ouvriers et le chef de district mais que cette mission ne confère pas d'autre prérogative à son titulaire. Elle souligne qu'en l'espèce, l'autorité a constaté qu'une communication harmonieuse entre chef de régie et de district faisait défaut, ce qui a porté préjudice à un fonctionnement optimal des services. Elle en déduit que l'acte attaqué a été adopté

dans l'intérêt exclusif du service et qu'il n'emporte aucune considération négative ou préjudiciable à l'égard de la requérante, laquelle a conservé l'essentiel de ses tâches et s'en est par ailleurs vu confier une autre d'importance. Elle est également d'avis que la requérante ne démontre pas que la mesure litigieuse aurait pour objet de la reléguer dans une fonction subalterne ou qui ne correspondrait pas à son niveau.

Dans son dernier mémoire, elle observe que la requérante se borne à démontrer que la fonction de chef de régie qu'elle a exercée n'était pas marginale mais n'invoque pas une atteinte à ses droits statutaires ou à ses prérogatives, ce alors qu'il s'agit, à ses yeux, d'un critère essentiel pour apprécier si une mesure critiquée est ou non une mesure d'ordre intérieur prise dans l'intérêt du service. Elle souligne que, si elle n'a jamais soutenu que cette fonction de chef était négligeable, elle a démontré que ce n'était pas l'essentiel de sa fonction. Elle relève que, dans la liste des prestations énumérées par la requérante, toutes ne sont pas comparables ni ne sont hiérarchisées, comme s'il convenait de suggérer qu'elles revêtent la même importance, ce qu'elle conteste. Elle est d'avis qu'en se référant au descriptif des tâches assignées à l'agent, il ne peut être soutenu que les tâches effectuées en cette qualité de chef de régie seraient plus importantes que celles effectuées en matière de contrôle des chantiers. Elle fait, en outre, valoir que la requérante ne conteste pas les raisons ayant présidé à l'adoption de la mesure litigieuse, qui tiennent à la nécessité d'une communication harmonieuse entre chef de régie et chef de district. Elle maintient que cette mesure a été adoptée dans l'intérêt exclusif du service et en dehors de toute autre considération, que ce soit une volonté de la punir, des considérations négatives ou préjudiciables à son égard, ou encore que cet acte aurait eu pour effet de la reléguer à une fonction subalterne ou ne correspondant pas à son niveau.

IV.2. Appréciation

La loi du changement induit qu'une autorité administrative peut, lorsque l'intérêt du service le requiert, modifier les attributions de ses agents ou les modalités d'exercice de leurs fonctions. Un changement d'affectation qui résulte d'une réorganisation des services ou qui procède de la bonne gestion des ressources humaines est une mesure d'ordre interne qui n'est pas susceptible d'un recours devant le Conseil d'État lorsqu'elle ne modifie pas la situation juridique des agents concernés et n'est donc pas susceptible leur faire grief. Un changement d'affectation est en revanche un acte susceptible de recours s'il constitue une sanction disciplinaire déguisée ou s'il est pris en raison du comportement de l'agent et qu'il porte atteinte à sa situation statutaire ou engendre une modification importante de ses fonctions.

En l'espèce, si la requérante ne soutient pas que l'acte attaqué constitue une sanction disciplinaire déguisée, il apparaît, en revanche, que l'acte attaqué a été adopté en raison de son comportement. Les tensions avec son chef de district ont manifestement mené à l'adoption de cet acte, ce que démontre le dossier administratif et ce qu'indique expressément ce chef de district dans son courriel du 11 février 2021, où il fait état d'une situation qui s'est encore « détériorée, démontrant une attitude de plus en plus négative », et où il souligne ne pas avoir constaté d'« amélioration ».

Par ailleurs, contrairement à ce que soutient la partie adverse, il est inexact de considérer que cet acte ne modifierait pas de manière importante l'exercice des fonctions de la requérante. D'emblée, il échet de constater que le rôle de chef de régie dont elle est privée représente, au moins depuis 2016, l'une des trois tâches principales qui lui sont dévolues et, depuis 2019, il s'agit même de la moitié de ses activités puisqu'elle a manifestement été déchargée de la coordination du service hiver pour l'année 2019/2020. De plus, selon la description détaillée du poste de chef de régie dont la requérante souligne sans être contredite qu'elle émane de la partie adverse, ce rôle « est essentiel. Il est le chef d'orchestre de la régie qui permet d'optimiser l'utilisation des moyens propres de la régie, tant en moyens humains qu'en matériel » (p. 2) ; « le chef de régie est responsable du personnel ouvrier de la régie, ainsi que du magasinier » et, à ce titre, il « organise et contrôle le travail journalier des ouvriers ; il planifie les équipes, détermine les prestations et missions à remplir en fonction du matériel disponible et des formations et capacités de chaque agent et s'assure de la bonne exécution des prestations » (p. 4) ; enfin, comme le relève à juste titre la requérante, selon ce document, « le minimum de temps de travail qui doit être consacré à [cette] mission [...] est estimé à minimum 0.6 » (p. 12). Le descriptif de la tâche de chef de régie mentionné dans les rapports d'entretien de planification ou d'évaluation susmentionnés confirme, par ailleurs, ce qui précède puisque, loin de se limiter à une simple « mission de coordination, d'interface entre les ouvriers et le chef de district » comme le prétend erronément la partie adverse, dans l'intitulé même de cette tâche, il est question de « gestion des équipes d'ouvriers », ce qui implique de s'occuper de la « planification et [de l']organisation du travail des ouvriers de la régie (en fonction du personnel présent et du matériel à disposition) », cette tâche comportant en outre une fonction de « contrôle des travaux en cours d'exécution par les ouvriers de la régie (qualité, sécurité, ...) et [de] vérification de ceux-ci une fois totalement exécutés ». L'importance de ce poste est encore établie par la mention, dans la note au Gouvernement intitulée « Adaptations Cadre DGOX – Justifications des emplois d'encadrement », selon laquelle « généralement, un agent assure déjà dans les faits l'encadrement des régies dans les directions des routes et que le niveau de cet agent ne correspond pas nécessairement au niveau du poste d'encadrement prévu ». Si cette note poursuit en indiquant que, pour ce motif, « il est proposé de

prévoir un cadre temporaire permettant lors de la première attribution de ces emplois d'encadrement des régies d'ouvrir ces postes aux agents relevant du niveau de l'agent assurant déjà l'encadrement de la régie considérée pour ainsi lui donner l'occasion de présenter sa candidature à l'emploi d'encadrement considéré », il n'en résulte pas moins qu'indépendamment de l'intérêt que revêt l'annulation de cet acte pour la requérante dans ce contexte, de telles indications montrent qu'au moment d'adopter les dispositions visées par ladite note au Gouvernement, des agents comme la requérante exerçaient déjà, « dans les faits », un poste d'encadrement des régies dépassant leur niveau. C'est, au demeurant, précisément ce qui a amené la partie adverse à prévoir de tels aménagements en leur faveur. Enfin, il ne peut être soutenu que le fait de confier à la requérante la tâche de réaliser le métré du *Masterplan* de la Gare du Sud de Charleroi viendrait compenser les conséquences engendrées par l'acte attaqué. La partie adverse ne soutient, ni *a fortiori* ne démontre, que cette tâche revêtirait une dimension de « gestion des équipes d'ouvriers » comparable à celle dont la requérante se voit privée par l'acte attaqué. Il en résulte que cet acte qui a été pris en raison du comportement engendre une modification importante de ses fonctions.

L'exception d'irrecevabilité *ratione materiae* du recours est rejetée.

Partant, il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre à un membre de l'auditorat, désigné par l'Auditeur général adjoint, de poursuivre l'instruction du présent recours.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint est chargé de poursuivre l'instruction de la cause.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre,
le 5 novembre 2021, par :

Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

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

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Raphaël Born