

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE
A R R Ê T

n^o 262.742 du 25 mars 2025

A. 238.449/VIII-12.158

En cause :

C. L.,
ayant élu domicile chez
M^{es} Éric LEMMENS et
Elisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège,

contre :

le Centre Hospitalier Régional (en abrégé : C.H.R.)
Verviers East Belgium,
ayant élu domicile chez
M^{es} Judith MERODIO et
Emilie MORATI, avocats,
place des Nations Unies 7
4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 20 février 2023, la partie requérante demande l'annulation de « la décision du Conseil d'administration du Centre Hospitalier Régional (C.H.R.) Verviers *East Belgium* du 11 octobre 2022 de le réaffecter, à dater du 1^{er} octobre 2022, au poste de Responsable des achats ».

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 14 février 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 mars 2025 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

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

M^e Elisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Annabelle Deleeuw, *loco* M^{es} Judith Merodio et Emilie Morati, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M^{me} Claudine Mertes, premier auditeur, a été entendue 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. Le requérant occupe le grade de directeur des achats depuis 2013.

2. Par une délibération du 4 mai 2017, le conseil d'administration décide de modifier le modèle organisationnel de la partie adverse afin de redessiner la structure de direction et de gestion opérationnelle. Ce nouveau modèle intègre de nouvelles fonctions et compétences tels le directeur des opérations, le *project manager*, le directeur des ressources humaines, le responsable de la communication interne et le responsable de la communication externe.

L'organigramme ainsi modifié fait état d'une nouvelle direction des Opérations, laquelle tend à simplifier trois directions antérieures : Achats, Technique et Informatique.

3. Cette délibération devient exécutoire par l'expiration du délai de la tutelle spéciale d'approbation.

4. Le 24 mai 2017, le conseil d'administration nomme le requérant au grade de « directeur », au barème RGB A6. Il occupe la fonction de directeur des achats à compter du 1^{er} juin suivant.

Cette décision s'inscrit dans le cadre du protocole d'accord 2016-2018 qui prévoit notamment de proposer à la nomination 30 équivalents temps plein supplémentaires chaque année, tout secteur contractuel confondu, en 2016, 2017 et 2018.

5. Le 25 janvier 2018, un nouveau protocole d'accord est signé entre la partie adverse et les organisations syndicales représentatives concernant la fixation du nouveau cadre organique.

6. Le 29 juin 2018, à la suite de l'adoption du décret du 29 mars 2018 'modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de renforcer la gouvernance et la transparence dans l'exécution des mandats publics au sein des structures locales et supra-locales et de leurs filiales', les statuts de la partie adverse sont modifiés.

Le conseil d'administration compte dorénavant quatorze membres, à savoir deux représentants des membres non communaux, six représentants de la ville de Verviers et six représentants des autres communes. Le bureau permanent est supprimé et un comité de direction, composé de représentants de la direction médicale et des départements infirmier, financier, opérations et ressources humaines, est prévu.

7. Selon le mémoire en réponse, le 1^{er} mars 2019, B. L. est engagé comme directeur des opérations.

8. Le 9 avril 2019, une discussion intervient entre le requérant, le directeur des opérations et le directeur général, S. L.

Le requérant y fait part de la nécessité de procéder à certaines modifications au sein de son service et de revoir les fonctions qui lui sont confiées. Il exprime également sa volonté d'être « déchargé de tâches de nature plus opérationnelle pour [se] centraliser sur les marchés publics et les achats ».

9. Le 26 août 2019, le requérant et le directeur des opérations ont un entretien concernant la gestion du département et la fonction de directeur des achats.

10. Le 9 octobre 2019, une réunion de *brainstorming* est organisée concernant l'organisation du département Achats. L'objectif est de rendre ce service plus performant et d'utiliser au mieux les forces du réseau pour les achats. Y participent le directeur général, le directeur des opérations, le requérant, et M. B.,

consultante. Un rapport de synthèse est établi sous le titre « Service achats – Vision ».

11. Depuis le 12 décembre 2019, le requérant est en incapacité de travail.

12. Le 15 février 2021, ensuite d'une demande de la partie adverse du 29 juin 2020, le requérant est examiné par les médecins de la commission des pensions en vue d'une mise à la pension prématurée.

Le 25 février 2021, cette commission estime que le requérant ne remplit pas les conditions pour être admis à la pension prématurée.

13. Le 29 mars 2021, le conseiller en prévention et médecin de travail émet les recommandations suivantes concernant la situation du requérant : « afin d'envisager la reprise du travail la plus appropriée, une redéfinition et une clarification des tâches devrait être établie préalablement (modalités fonctionnelles, charge de travail, organigramme, ...) ».

14. Le 30 mars 2021, le requérant prend contact avec la directrice des ressources humaines en vue de planifier sa reprise du travail.

15. Le 19 avril 2021, tenant compte des propos échangés lors d'un entretien qui s'est tenu le 22 février 2021 et au cours duquel le requérant a fait part de « sa volonté de ne pas prendre en charge certaines responsabilités et certaines équipes figurant dans l'organigramme cible de la direction des Achats et Logistique », la directrice des ressources humaines propose une réunion, en sa présence, ainsi que celle de R. C., nouvelle directrice des opérations, et le requérant le 26 avril 2021. Le but de la réunion est d'entendre ce dernier sur ses attentes et de répondre aux recommandations de la médecine du travail.

En annexe à ce courrier est par ailleurs joint un nouvel organigramme cible de la direction Achats et Logistique vouée à être réorganisée.

16. Le 20 avril 2021, la directrice des opérations fait une présentation au conseil d'administration, dont il ressort que si cette direction regroupe, à l'époque, les cellules achat proprement dites, le magasin, le « *kanban* », le transport et la cellule aménagement (p. 4), l'organigramme 2021 prévoit la reconstitution de la cellule « Gestion Logistique et Hôtelière » qui regroupe, d'une part, la « logistique hôtelière » comprenant l'entretien sanitaire, la buanderie, la lingerie, le « DAV/casiers », le restaurant et des aménagements et, d'autre part, la

« logistique approvisionnements » qui comprend le magasin, le « *kanban* » et le transport (p. 10).

Dans l’organigramme cible envisagé, trois « responsables achats » (généraux, médicaux et pharmacie laboratoire) sont prévus au sein de la « direction Achats et Logistique » (p. 13).

17. Par un courriel du 26 avril 2021, le requérant fait part de ses remarques et réflexions relatives à l’organisation des services à la directrice des ressources humaines.

18. Le même jour, il se réunit avec cette dernière et la directrice des opérations afin d’échanger quant à l’organigramme cible et à son retour au sein de la partie adverse.

Un « PV de réunion – audition (*audi alteram partem*) » est établi, lequel est contresigné par le requérant et dont il ressort notamment que :

- « l’organigramme a été établi après analyse des différents modèles d’organisation possibles » ;
- « les compétences identifiées chez [le requérant] et les préférences exprimées par celui-ci quant aux équipes “annexes” (logistique, hôtelière et entretien sanitaire), ainsi que les besoins de l’institution nous amène[nt] à proposer la position de chef de division achats (soit médical, soit général, soit laboratoire pharmacie à terme) » ;
- « ceci n’ayant bien entendu aucun impact sur le grade [du requérant] et sa rémunération” ».

19. Le 16 juin 2021, les conseils du requérant adressent un courrier à la partie adverse faisant état du refus de ce dernier quant à l’affectation proposée, considérant qu’elle s’assimile, à ses yeux, à une rétrogradation du rang de directeur des achats et logistique au rang de chef de division, responsable des achats dans une des trois sous-directions créées au sein de la direction Achats & Logistique dont il assurait la direction avant son congé de maladie.

Il y est également pris acte du fait que la partie adverse refuse de mettre en place les recommandations du Medex pour envisager une reprise de fonctions sereine du requérant.

20. Le 18 août 2021, les conseils de la partie adverse répondent au courrier précité des conseils du requérant en contestant leur analyse et en faisant état du processus de réorganisation, de la position du requérant quant à cette

réorganisation ainsi que de sa vision de ses responsabilités et de la proposition d'affectation.

21. Le 19 novembre 2021, le requérant demande un congé sans solde pour une période d'un an débutant le 13 décembre 2021.

22. Le 29 novembre 2021, la partie adverse prend acte de sa demande et entame les démarches administratives à cet effet.

23. Le même jour, le requérant sollicite l'autorisation d'exercer une activité lucrative en tant que directeur achats – marchés et logistique au sein d'une autre société.

24. Le même jour encore, la partie adverse informe le requérant qu'elle réserve une suite favorable à sa demande d'absence de longue durée pour convenance personnelle pour la période du 13 décembre 2021 au 12 décembre 2022. Elle attire aussi son attention sur le fait qu'au terme de sa période de suspension et en cas de retour en son sein, elle ne peut garantir une réintégration dans le service qu'il a quitté.

25. Par un courrier du 30 novembre 2021, la partie adverse marque son accord sur l'exercice par le requérant d'une activité extérieure durant son absence de longue durée.

26. Le 9 mai 2022, celui-ci adresse à la partie adverse une demande de reprise du travail et de réintégration au sein de celle-ci à l'issue d'un délai de trois mois.

27. Le 7 juin 2022, le directeur général répond au requérant.

Il retrace les rétroactes du dossier, avant de préciser qu'il est proposé de l'affecter en qualité de « chef de division achats généraux ». Il y est en effet expliqué que l'audit et la réorganisation complète du service « Achats et logistique » ont abouti à un modèle d'organisation fonctionnelle et structurelle traduit dans un organigramme cible qui envisage de supprimer le poste de « directeur des achats », le responsable de la gestion hôtelière et logistique ainsi que les responsables achats étant directement placés en lien hiérarchique avec la direction des Opérations. Il y est également spécifié que l'affectation proposée n'impacterait en aucun cas le grade ou la rémunération du requérant.

Le requérant se voit proposer de rencontrer la directrice des ressources humaines et la directrice des opérations, en date du 17 juin 2022.

28. Lors de cette réunion, le requérant est informé des changements d'organisation au niveau des achats, notamment à la suite de la décision du conseil d'administration de séparer la direction IT de la direction des Opérations.

Il demande à recevoir plusieurs documents tels que l'organigramme, le cadre, les descriptifs de fonction du service et d'autres à portée réglementaire.

29. Le 24 juin 2022, la partie adverse répond à sa demande.

Il ressort notamment du projet de nouvel organigramme du service des achats, à soumettre aux autorités compétentes, que le poste de directeur des achats et logistique a bien vocation à être supprimé, la direction des Opérations devant ainsi comporter trois « responsables achats » (pharmacie-labo, généraux et médical *nursing*) et un « responsable gestion logistique et hôtelière ».

30. Le 1^{er} juillet 2022, le requérant adresse un courrier à la partie adverse, dans lequel il indique entre autres ne pas marquer son accord sur la réaffectation proposée. Il fait notamment valoir que la fonction de responsable des achats généraux n'est pas sensiblement identique à celle qu'il exerçait précédemment et ne correspond pas à la fonction de responsable. Il exprime le souhait d'exercer les mêmes fonctions de direction en réintégrant sa fonction de directeur achats et logistique le 16 août 2022 ainsi que son bureau.

31. Le 26 juillet 2022, la partie adverse répond au requérant en rappelant les rétroactes de la réorganisation de ses services, en prenant acte de sa demande de réintégration dans sa fonction de « directeur achats et logistique » et en indiquant que « les missions de cette direction ont évolué et dans ce contexte de mutation, ont temporairement été confiées à un consultant jusqu'à la date théorique de [son] retour en décembre 2022 », qu'il est donc impossible « pour la bonne organisation des services d'organiser [son] retour dès le 16 août 2022 » et qu'une dispense de service lui est en conséquence accordée jusqu'au 30 septembre 2022.

32. Le 9 août 2022, les conseils du requérant indiquent que ce dernier sera présent le 16 août 2022 dans « sa fonction de directeur achats-logistique » et qu'il entend qu'il soit mis fin aux missions d'un éventuel consultant extérieur.

33. Le 11 août 2022, ils adressent un nouveau courriel à la partie adverse.

34. Le 31 août 2022, cette dernière informe le requérant que la suppression du poste de « directeur des achats » sera présentée à la séance du conseil d'administration du 6 septembre 2022, au même titre que la décision de sa réaffectation qui en découle.

En application de l'article 7 des statuts administratifs, il est donc invité à transmettre ses disponibilités pour une entrevue avec la direction des Opérations et la direction des Ressources humaines au plus tard le jeudi 1^{er} septembre 2022 et à faire valoir ses observations écrites au plus tard avant le mardi 6 septembre 2022 à 10h00.

35. Toujours le 31 août 2022, le conseil du requérant critique les « délais totalement intenable » qui sont imposés à ce dernier et sollicite un délai complémentaire afin de formuler ses remarques.

36. Le lendemain, le directeur général répond au courriel précité du conseil du requérant. Il précise qu'il proposera au conseil d'administration de reporter le point concernant la réaffectation du requérant, « ceci impliquant la prolongation de la dispense de service [du requérant] jusqu'au 28 octobre 2022 ».

37. Le 6 septembre 2022, le conseil d'administration de la partie adverse décide de retirer le point n° 24 relatif à la réaffectation du requérant.

Il approuve, en revanche, le point n° 23 de l'ordre du jour, c'est-à-dire qu'il décide « de valider l'organigramme du Département Achats et Logistique joint en annexe à la présente note » et « de supprimer la fonction de Directeur des Achats à dater du 1^{er} octobre 2022 ».

La délibération relève que :

« [...] le nouvel organigramme du Département Achats et Logistique, joint en annexe à la présente note, prévoit la suppression de la fonction de Directeur Achats et Logistiques au profit des fonctions suivantes :

- Responsable Achats (2 ETP),
- Responsable Gestion Logistique et Hôtelière (1 ETP).

Considérant qu'il est précisé que la répartition des matières entre les deux Responsables Achats fera l'objet d'une organisation fonctionnelle en interne ;

Qu'il n'apparaît, en effet, pas utile de maintenir la fonction de Directeur des Achats compte tenu de la présence du Directeur des Opérations qui est le N-1 du Directeur général et qui se trouvera, dorénavant, responsable directement (N+1) de ces trois fonctions en plus de celle du Directeur du Département Technique,

[...] ».

Cette décision n'a fait l'objet d'aucun recours en annulation au Conseil d'État.

38. Le 7 septembre 2022, le directeur général informe le requérant que « la proposition d'adoption du nouvel organigramme, qui implique la suppression du poste de directeur des achats a été présentée et validée à la séance du conseil d'administration du 6 septembre 2022 », et lui communique l'extrait de cette délibération en pièce jointe. Il lui fait également part du fait que le point relatif à sa réaffectation sera présenté au conseil d'administration du 11 octobre suivant.

Il lui propose dès lors deux dates d'audition, les mercredi 14 septembre ou lundi 19 septembre, afin d'être entendu par la direction des Ressources humaines et la direction des Opérations quant à la proposition de réaffectation qui lui a été faite. Un délai jusqu'au 27 septembre 2022 lui est par ailleurs accordé pour transmettre ses observations par écrit.

39. Le 16 septembre 2022, le requérant sollicite différents documents mais ne mentionne pas avoir l'attention de se présenter à l'une ou l'autre des deux dates proposées en vue de son audition.

40. Le même jour, le directeur général lui répond que les documents lui seront remis le 19 septembre 2022 par la directrice des ressources humaines. Il réitère ses propositions d'audition les 14 ou 19 septembre suivants.

41. S'ensuit un échange de courriels entre les 18 et 23 septembre 2022 au terme desquels l'un des conseils du requérant indique que celui-ci n'entend pas être entendu mais avoir l'intention de formuler par écrit ses observations.

42. Le 30 septembre 2022, il communique une note d'observations au conseil d'administration de la partie adverse.

43. Le 11 octobre 2022, celui-ci décide de réaffecter le requérant, à dater du 1^{er} octobre 2022, au poste de responsable des achats, conformément aux articles 4 et 7 du Statut administratif. La délibération précise qu'il ne s'agit nullement d'une mesure d'ordre basée sur le comportement de ce dernier et que cette réaffectation n'a aucun impact sur sa situation statutaire et pécuniaire.

Cette décision est notifiée au requérant par un courrier daté du 12 octobre 2022, envoyé par courriel et pli recommandé.

Il s'agit de l'acte attaqué.

44. Depuis le 5 décembre 2022, le requérant se trouve en incapacité de travail.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie requérante

Dans son dernier mémoire, le requérant expose ce qui suit :

« 2.1.

Dans son rapport, [l'auditeur rapporteur] indique par ailleurs que le requérant n'aurait pas intérêt au recours en ce que l'éventuelle annulation de l'acte attaqué ne lui permettrait pas d'être à nouveau affecté dans le poste de directeur des achats qu'il exerçait auparavant, en raison d'une décision de suppression de ce poste qui serait devenue définitive (p. 27 du rapport).

Le requérant ne partage pas cette analyse.

2.2.

Si le poste de directeur des achats a été supprimé par décision du 6 septembre 2022, il n'a pas été divisé entre les postes de Responsable Achats (2ETP) et Responsable Gestion Logistique et Hôtelière (1ETP). Le poste équivalant à celui qui était occupé par le requérant a, à son estime, été conservé, sous l'intitulé nouveau de "directeur" de la direction des achats et de la logistique (voir les organigrammes reproduits en page 5 de la requête).

Ce poste exige une catégorie A5, condition parfaitement remplie par le requérant qui bénéficie d'une nomination au niveau A6.

Malgré la décision du 6 septembre 2022, le requérant n'était donc pas privé de la possibilité d'occuper les fonctions qu'il exerçait auparavant.

Seule la décision contestée le prive de cette possibilité.

Dès lors, le requérant conserve son intérêt à agir ».

IV.2. Appréciation

En vertu de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un recours en annulation peut être introduit par toute partie justifiant d'un intérêt. La loi ne définit pas l'« intérêt » et le législateur a laissé au Conseil d'État le soin de préciser le contenu de cette notion (*Doc. parl.*, Chambre, 1936-1937, n° 211, p. 34, et n° 299, p. 18). L'exigence de l'intérêt à agir vise à assurer la sécurité juridique et une bonne administration de la justice (C. E. (ass. gén.), 22 mars 2019, n° 244.015, ECLI:BE:RVSCE:2019:ARR.244.015). Si cette condition ne doit pas être appliquée de manière trop restrictive ou formaliste

(C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.105, B.9.3), elle est, comme l’a rappelé la Cour constitutionnelle, « motivée par le souci de ne pas permettre l’action populaire » (C. const., 9 juillet 2020, n° 105/2020, précité, B.9.2). Il ressort par ailleurs des arrêts de l’assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d’État n° 243.406 du 15 janvier 2019 (ECLI:BE:RVSC:2019:ARR.243.406) et n° 244.015 du 22 mars 2019, précité, et de la jurisprudence constante, qu’une partie requérante dispose de l’intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d’abord, l’acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et lésant un intérêt légitime. Ensuite, l’annulation de cet acte qui interviendrait éventuellement doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime fût-il. Une partie requérante n’est pas soumise à l’obligation de définir ou de préciser son intérêt au recours. Toutefois, si cet intérêt est mis en doute, il lui appartient de fournir des éclaircissements à cet égard dès qu’elle en a l’occasion dans le cadre de la procédure et d’étayer son intérêt. Si elle s’exécute en ce sens, la partie requérante circonscrit alors également les motifs de sa demande et le Conseil d’État doit tenir compte des limites du débat juridictionnel qu’elle fixe.

En l’espèce, si le requérant ne conteste pas que le poste de directeur des achats a été supprimé par la délibération du conseil d’administration de la partie adverse du 6 septembre 2022, devenue définitive, il estime à tort que le poste équivalant à celui qu’il occupait aurait été conservé « sous l’intitulé nouveau de “directeur” de la direction des achats et de la logistique », en se référant aux organigrammes reproduits en page 5 de sa requête.

En effet, comme le relève la partie adverse dans son dernier mémoire, non seulement il ressort de la délibération précitée que la « fonction de Directeur Achats et Logistique » est supprimée mais, en outre, elle l’a été « au profit des fonctions suivantes : - Responsable Achats (2 ETP), - Responsable Gestion Logistique et Hôtelière (1 ETP) ».

La délibération attaquée du 11 octobre 2022 se réfère également, dans ses visas, à « la décision du conseil d’administration du 6 septembre 2022 validant le nouvel organigramme du Département Achats et Logistique et supprimant la fonction de Directeur des Achats, lequel prévoit notamment deux responsables des Achats subordonnés au Directeur des Opérations ».

L’organigramme auquel le requérant se réfère en page 5 de sa requête et dans son dernier mémoire ne correspond manifestement pas à ce qui a été décidé le 6 septembre 2022. Cet organigramme apparaît, en effet, comme l’« organigramme cible » qui a été présenté au conseil d’administration le 20 avril 2021 (dossier

administratif, pièce n° 16, p. 13). Or il prévoit la présence d'un « Directeur (1 ETP A5) » affecté à la direction Achats et Logistique et en charge notamment de trois « Resp. Achats », alors qu'il résulte de la délibération adoptée près d'un an et demi plus tard qu'il n'y a plus que « deux responsables des Achats subordonnés au Directeur des Opérations ».

Partant, la décision du 6 septembre 2022 n'ayant pas été contestée et étant devenue définitive, l'éventuelle annulation de l'acte attaqué ne permettrait pas au requérant d'être à nouveau affecté dans un poste de directeur qu'il exerçait auparavant.

Le recours en annulation est donc irrecevable à défaut d'intérêt à agir.

V. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 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.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 24 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 25 mars 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Raphaël Born