

Rép. n° 2012/2889

COUR DU TRAVAIL DE BRUXELLES

ARRET

AUDIENCE PUBLIQUE EXTRAORDINAIRE DU 16 NOVEMBRE 2012.

2^{ème} chambre

Référé
Contradictoire
Définitif

En cause de:

Monsieur R **V** Bourgmestre de la Commune
d'Evere,

et dont les bureaux sont établis en la maison communale
à 1140 Bruxelles, Square S. Hoedemaekers, 10,

Partie appelante, représentée par Maître C. Molitor, avocat à
Bruxelles;

Contre:

**L'ETAT BELGE, SPF Emploi, Travail et Concertation
sociale**, représenté par Madame la Ministre de l'Emploi, dont
le cabinet est établi à 1070 Bruxelles, Rue Blérot, 1,

partie intimée, représentée par Maître F. Kéfer, avocat à
Liège.

★

★

★

La Cour du travail après en avoir délibéré, prononce l'arrêt suivant :

Le présent arrêt applique essentiellement la législation suivante :

- le Code judiciaire ;
- la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire ;
- la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et ses arrêtés d'exécution ;
- la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection sociale du travail, aujourd'hui abrogée par l'article 109, 28°, de la loi du 6 juin 2010 introduisant le Code pénal social, entrée en vigueur le 1er juillet 2011.

La Cour a pris connaissance des pièces de la procédure légalement requises et notamment :

- de la requête d'appel reçue au greffe de la Cour du travail de Bruxelles le 23 mars 2012, dirigée contre l'ordonnance prononcée le 9 janvier 2012 par la chambre des référés du Tribunal du travail de Bruxelles ;
- de la copie conforme de ladite ordonnance ;
- des conclusions de la partie intimée, déposées au greffe le 26 avril 2012 ;
- des conclusions de la partie appelante, déposées au greffe le 25 mai 2012 ;
- des conclusions de synthèse de la partie intimée, déposées au greffe le 12 juin 2012 ;
- du dossier de la partie appelante, déposé le 30 mai 2012 ;
- du dossier de la partie intimée, déposé le 12 juin 2012.

La cause a été plaidée à l'audience publique du 21 juin 2012.

Madame le Substitut général G. Colot a déposé son avis écrit le 6 septembre 2012. Il a été notifié aux parties le même jour.

Les parties y ont répliqué, dans le délai qui leur était imparti et qui expirait le 27 septembre 2012, date à laquelle la cause a été mise en délibéré.

I. FAITS ET ANTECEDENTS DE LA PROCEDURE.

I.1. Exposé des faits.

L'appelant, Monsieur R V , est Bourgmestre de la Commune d'Evere.

Depuis plusieurs années, la Commune d'Evere est en contact avec la Direction générale Contrôle du bien-être au travail du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, à propos de l'organisation et du fonctionnement du service interne pour la prévention et la protection au travail (SIPP).

Par lettre du 21 août 2007, le Contrôle du bien-être au travail rappelait au Bourgmestre de la Commune d'Evere R V avoir effectué plusieurs visites aux services de son administration communale, dans le cadre de la procédure d'écartement de la conseillère en prévention, Madame E. V.D.P., afin de vérifier le respect des prescriptions de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, du R.G.P.T. et du Code sur le bien-être au travail, et lui a indiqué avoir constaté diverses infractions, qu'il lui demandait de faire cesser; il signalait notamment les infractions suivantes :

« Le SIPP : l'indépendance du SIPP et du conseiller en prévention

Fait : le conseiller en prévention dépend du secrétaire communal et non pas de la personne ayant la gestion journalière en charge.

Infraction à art. 16 A.R. 27-3-1998 relatif au SIPP.

Fait : Il s'avère que Madame la conseillère en prévention accomplit des tâches d'exécution qui dépasse (sic) les missions de conseiller en prévention.

Infraction à l'article 43 de la loi qui garantit cette indépendance. En plus, l'employeur se doit de garantir cette indépendance en n'imposant pas de tâches extérieures à la mission de Conseiller en prévention (art 82) ».

Le 8 avril 2008, le Collège des bourgmestre et échevins de la Commune d'Evere communiquait au service du Contrôle du bien-être au travail un projet de demande de création d'un SIPP commun regroupant le personnel communal, le personnel enseignant et le personnel du CPAS d'Evere, ainsi que le document d'identification des entités concernées.

Par une lettre en réponse du 21 avril 2008, le Contrôle du bien-être demandait une adaptation des « points 3 et suivants » et ce, afin de préciser que le conseiller en prévention relevait directement de la personne chargée de la gestion journalière, à savoir, dans le cas d'une commune, le Collège des bourgmestre et échevins, lequel devait déléguer son pouvoir au bourgmestre ou à un échevin bien déterminé.

Lors d'une réunion du Comité de concertation (prévention et protection au travail) du 29 avril 2008, Monsieur Yves ANTOINE, Inspecteur social au SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, faisait part de ses remarques au sujet de la demande de création d'un SIPP commun. Il rappelait les missions du SIPP telles qu'elles étaient reprises dans la section II de l'arrêté royal du 27 mars 1998 et relevait un élément au point 3 de la description de fonction du conseiller en prévention qui devait être modifié, à savoir :

« Etant donné que le Conseiller en prévention est chargé de la direction du service et qu'il doit accomplir ses tâches en toute indépendance, il faut considérer qu'il doit faire référence à la personne chargée de la gestion journalière dans ce cas il convient de considérer qu'il doit dépendre du Bourgmestre ou d'un Echevin nommément désigné. (...) En conclusion : (...) en ce qui concerne la politique de prévention : la compétence relèvera du Collège des Bourgmestre et Echevins. (...). Le point 3A de la description de fonction est donc modifié et remplacé par : Collège des Bourgmestre et Echevins. ».

Dans une lettre du 18 juin 2008, le Contrôle bien-être indiquait encore, à propos de la création d'un SIPP commun, notamment ce qui suit :

« Hiérarchie :

Dans le point 5, il est utile de préciser que le secrétaire communal comme chef du personnel est le supérieur hiérarchique du conseiller en prévention sur le plan administratif, tandis que sur le plan de sa mission, le conseiller dépend du collège des bourgmestre et échevins, du bourgmestre ou de l'échevin ayant le bien-être du personnel (loi du 4 août 1996) dans ses compétences. (...). D'autre part, s'il est indiqué dans la demande de création que les prestations de ce fonctionnaire seront de 100% au sein du SIPP, dans la description de fonction par contre, la mission de cette personne est élargie à d'autres dossiers et d'autres services que le SIPP. Cela aurait pour conséquence de distraire cette personne de sa mission et constituerait une entrave au bon fonctionnement du SIPP. (...) ».

Le 18 février 2009, la Commune d'Evere a envoyé à l'inspecteur social la description de fonction adaptée du conseiller en prévention, responsable du SIPP. En ce qui concerne les « lignes de reporting » (point B), il est indiqué dans ce document que le supérieur hiérarchique du conseiller en prévention responsable du SIPP est « le Collège des Bourgmestre et Echevins » et, en ce qui concerne la « place dans l'organigramme » (point C), que le conseiller en prévention responsable du SIPP est placé directement sous le Collège des bourgmestre et échevins

Le 16 avril 2009, Monsieur Yves ANTOINE a communiqué le dossier au Conseiller général Contrôle du bien-être en se disant « d'avis que l'organisation d'un SIPP commun soit créé (sic) » mais en émettant des réserves quant à son fonctionnement, « étant donné la fragilité du statut du responsable du SIPP (C4 et contractuel) ».

Dans ce contexte a été adopté l'arrêté royal du 19 mai 2009 autorisant la Commune, le CPAS et l'enseignement communal néerlandophone et francophone d'Evere à établir un SIPP commun. L'article 2 dudit arrêté royal rappelle que les dispositions de l'arrêté royal du 27 mars 1998 relatif au service interne pour la prévention et la protection au travail s'appliquent au SIPP commun, en tenant compte de l'existence de plusieurs employeurs, sous réserve notamment de la condition suivante (article 2.2.) : « *Le conseiller en prévention chargé de la direction du service commun consacre 100% d'un emploi à temps plein à ses tâches de prévention. Il fait partie du personnel d'une des institutions concernées* ».

Eu égard à cette disposition, le Contrôle du bien-être précisait dans une lettre du 25 janvier 2010 à la Commune d'Evere que l'engagement à temps partiel par les différentes institutions (CPAS et Commune) était exclu.

Le 2 août 2010, le Secrétaire communal, Monsieur Dirk BORREMANS, transmettait par courriel à Monsieur Yves ANTOINE un « *projet de note d'accord sur le fonctionnement du SIPP* », contenant une analyse des relations de travail entre le conseiller en prévention-chef du SIPP, d'une part, et respectivement le Collège des bourgmestre et échevins, le président du comité particulier de négociation, le Secrétaire communal et l'ensemble des services communaux, d'autre part.

Le 6 septembre 2010, le Contrôle du bien-être répondait ce qui suit :

a) concernant la responsabilité pénale : « *En matière de Bien-être au travail, le principe est que l'employeur ainsi que ses préposés et mandataires peuvent être tenus responsables pénalement du non-respect de la loi du 4 août 1996 relative au Bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et de ses arrêtés d'exécution (art 81 de ladite loi).*

La commune en tant que telle, ou le CPAS ne peuvent être tenus pénalement responsables. En effet, la loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales (modifiant l'article 5 du code pénal) exclut explicitement de son champ d'application une série de personnes morales de droit public tels les communes et les CPAS.

Le bourgmestre est à considérer comme l'employeur du personnel communal, tout comme le président du CPAS l'est pour le personnel du CPAS.

En ce qui concerne le secrétaire communal, la qualité de chef du personnel octroyée au secrétaire ne le rend pas ipso facto employeur mais davantage un membre de la ligne hiérarchique chargé de l'exécution de la politique de Bien-être. Le secrétaire communal sera le chef hiérarchique administratif (congés, documents administratifs, etc.) du Conseiller en prévention mais pas le chef fonctionnel.

Au niveau du droit pénal, cela signifie que le secrétaire agit en tant que préposé de l'employeur. En vertu de l'article 81 de la loi sur le bien-être, l'employeur ainsi que ses préposés peuvent être tenus

pénalement responsable (sic) du respect de la dite loi. Il existe donc, d'une part, la responsabilité finale du bourgmestre en tant qu'employeur du personnel communal et d'autre part la responsabilité du secrétaire comme membre de la ligne hiérarchique exerçant une partie de l'autorité de l'employeur (...) » ;

b) concernant la responsabilité hiérarchique à l'égard du conseiller en prévention : *« Le conseiller en prévention chargé de la direction du service relève directement de la personne chargée de la gestion journalière de l'entreprise ou de l'institution (Art. 16 de l'A.R. du 27 mars 1998 relatif au SIPP). Pour les communes l'employeur est le Collège du Bourgmestre et des échevins, représenté par le Bourgmestre.*

(...)

Le document reçu vise entre autres à instaurer des procédures au SIPP qui dépassent ses compétences et qui induiront in fine une entrave à l'exercice de la mission du Conseiller en prévention. Ce qui est en opposition à la loi sur le bien-être (Chapitre XI Surveillance et dispositions pénales).

En plus, il tente de démontrer que le secrétaire communal est le seul supérieur hiérarchique du Conseiller en prévention chef du SIPP. Ce qui est en opposition à la loi et à ses arrêtés d'exécution.

Il semble que les tensions entre le secrétaire communal et le SIPP (les conseillers en prévention) soient récurrents, cette situation est préoccupante. Je vous prie de veiller à ce que le Conseiller en prévention-chef de service du SIPP puisse travailler en toute sérénité. ».

Le 20 septembre 2010, la Commune réagissait à la lettre du Contrôle du bien-être du 6 septembre 2010 de la manière suivante :

« Après analyse de son contenu, le Collège des Bourgmestre et Echevins désire obtenir des précisions sur deux éléments de cette lettre, à savoir :

- 1. Quels sont – abstraction faite de la relation hiérarchique sur le conseiller en prévention – les éléments concrets dans les procédures à instaurer proposées qui sont de nature à dépasser les compétences du SIPP ou du conseiller en prévention-chef de service qui pourraient constituer une entrave à l'exercice de la mission du conseiller en prévention, auxquels vous faites allusion ? Par quelles modifications pourraient-ils être supprimés ?*
- 2. Pouvez-vous apporter quelques éclaircissements quant à la différence entre les principes de hiérarchie administrative et hiérarchie fonctionnelle ? Vous n'êtes pas sans savoir que l'administration a l'intention de statutariser le conseiller en prévention, opération qui va de pair avec l'élaboration d'évaluations trimestrielles (comprenant la fixation d'objectifs à*

atteindre et l'évaluation de ces derniers) et la rédaction et l'évaluation d'un rapport de fin de stage. De telles évaluations peuvent-elles être confiées à la hiérarchie administrative ? Nous vous rappelons que le statut du personnel communal, basé sur les circulaires régionales, ne prévoit pas l'évaluation des membres du personnel par des non-fonctionnaires. ».

Par lettre recommandée du 7 février 2011, le Contrôle du bien-être a notifié à « Monsieur le Bourgmestre de la Commune d'Evere R. : V » l'injonction suivante :

*« **Objet** : Application de l'article 3 de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail.*

Je soussigné, Yves ANTOINE, inspecteur social, chargé de surveiller l'exécution des lois et arrêtés relatifs au bien-être des travailleurs, notamment : (...)

laquelle surveillance est effectuée conformément aux prescriptions de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail,

a constaté dans le cadre de la politique de Bien-être des travailleurs de votre administration :

- que malgré les courriers des 21 août 2007, 21 avril 2008, 18 juin 2008 relatifs à l'application de l'article 16 de l'A.R. du 27 mars 1998 ;*
- malgré les explications données lors de réunions de CCB et rappelées à plusieurs reprises que le conseiller en prévention relève directement de la personne chargée de la gestion journalière ;*
- malgré votre correspondance du 18 février 2009, confirmant bien le Collège des bourgmestre et échevins comme l'employeur (voir la description de fonction, reporting organigramme) ;*

le document nous envoyé par votre secrétaire communal « projet de note d'accord fonctionnement du SIPP demande d'avis » persiste à affirmer que le secrétaire communal est le supérieur hiérarchique du conseiller en prévention (cette éventualité ne pourrait exister qu'en ce qui concerne la gestion du quotidien administratif: demande de congé, horaires).

En plus, le courrier du 22 décembre 2009, le document « note d'accord » et le courrier du 20 septembre 2010, en usant d'éléments qui ne sont pas basés sur la législation en matière de bien-être nous paraissent être des tentatives systématiques de retarder la mise en

conformité avec la Loi en ce qui concerne le respect du statut du conseiller en prévention.

Je constate donc :

Le manque de volonté de respecter l'art 16 de l'A.R. du 27 mars 1998 relatif au SIPP.

Je vous impose, en application de l'article 3 de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, d'appliquer sans délai cet article ainsi que l'ensemble de l'A.R. du 27 mars 1998 relatif au SIPP. Cette décision sera communiquée à la prochaine réunion de Comité de concertation de base.

Cet article s'énonce comme suit :

Le conseiller en prévention chargé de la direction du service relève directement de la personne chargée de la gestion journalière de l'entreprise ou de l'institution et a directement accès à la personne ou aux personnes chargées de la gestion journalière de l'unité technique d'exploitation ou des unités techniques d'exploitation (...)

Pour rappel, la personne chargée de la gestion journalière dans une commune est le Bourgmestre ou un échevin nommément désigné. Le conseiller en prévention en réfère donc à cette personne (hiérarchie fonctionnelle).

La notion de Bourgmestre comme employeur et donc comme personne responsable a été éclaircie par le Chef de Direction de Bruxelles lors d'une séance du Collège des Bourgmestre de Bruxelles-Capitale au mois de novembre 2010.

Conformément à l'article 3, § 2, de la Loi précitée, il vous est loisible d'introduire un recours contre la présente injonction. Ce recours sera introduit par lettre recommandée avec accusé de réception, suivant les modalités de l'arrêté royal du 13 août 1975, auprès du ministre de l'Emploi, avenue des Arts, 7 à 1210 Bruxelles.

Par ailleurs, en application de l'article 4sexies de la Loi du 16 novembre 1972, toute personne qui s'estime lésée par la présente mesure peut également former un recours contre cette décision auprès du président du tribunal du travail de Bruxelles, Place Poelaert, 3 à 1000 Bruxelles. L'autorité qui doit être citée dans cette éventualité est l'Etat belge, représenté par le Ministre de l'Emploi à l'adresse susmentionnée.

(...)

J'attire votre attention sur le fait que le recours introduit ne suspend pas les mesures que j'ai prescrites. ».

I.2. La demande originale.

L'action de Monsieur R V , mue par citation comme en référé signifiée le 29 juin 2011, tend à :

« entendre dire l'injonction adressée au demandeur par Monsieur Yves Antoine, inspecteur social, par lettre recommandée du 07/02/2011, nulle et non avenue ».

Elle est basée sur l'article 4^{sexies} de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, suivant lequel :

« § 1er. Toute personne qui estime que ses droits sont lésés par les saisies pratiquées en exécution de l'article 4ter ou par les mesures prises en exécution des articles 3 et 4, § 1er, 2°, e) et f), peut former un recours auprès du président du tribunal du travail.

(...)

L'action est formée et instruite selon les formes du référé, conformément aux articles 1035 à 1038, 1040 et 1041 du Code judiciaire.

§ 2. Le président du tribunal du travail statue sur le recours après avoir entendu le ministère public.

§ 3. Le contrôle du président du tribunal du travail porte sur la légalité des saisies et autres mesures visées au § 1er, alinéa 1er et 2, ainsi que sur l'opportunité de leur maintien. Il peut ordonner, éventuellement sous condition, la levée totale ou partielle des mesures. (...). ».

I.3. La décision dont appel.

Par ordonnance du 9 janvier 2012, la chambre des référés du Tribunal du travail de Bruxelles, statuant après un débat contradictoire et sur avis non conforme du Ministère public, a déclaré l'action irrecevable et condamné le demandeur aux dépens.

II. OBJET DE L'APPEL – DEMANDES DES PARTIES EN APPEL.

II.1.

Monsieur R V a interjeté appel de cette décision.

Par sa requête d'appel, précisée au dispositif de ses conclusions d'appel, il demande à la Cour du travail de Bruxelles :

- de recevoir l'appel et le déclarer fondé,
- par conséquent, de mettre à néant le jugement *a quo* et, la Cour émendant et faisant ce que le premier juge aurait dû faire,
- de dire la demande originaire recevable et fondée
- et l'injonction adressée à l'appelant par Monsieur Yves Antoine, inspecteur social, par lettre recommandée du 7 février 2011, nulle et non avenue ;
- de condamner la partie intimée aux dépens des deux instances, en ce compris l'indemnité de procédure, soit un montant total de 2.728,42 €.

II.2.

Par ses conclusions d'appel, l'intimé, l'ETAT BELGE (SPF Emploi, Travail et Concertation sociale) demande à la Cour du travail :

- à titre principal, de déclarer l'appel non fondé ;
- à titre subsidiaire, de déclarer l'action de l'appelant non fondée ;
- en conséquence, de condamner l'appelant au paiement des dépens de la procédure d'appel, liquidés dans le chef de l'Etat belge à l'indemnité de procédure d'un montant de 1.320 €.

III. DISCUSSION.

III.1. Quant à la recevabilité de l'action..

III.1.1.

Dans ses conclusions, l'intimé expose que la décision querellée a été prise par le service Contrôle du bien-être, sur la base de l'article 3, § 1er, alinéa 2, 8° de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, qui autorisait les inspecteurs sociaux à

« ordonner de prendre des mesures, organisationnelles complémentaires concernant les services internes de prévention et de protection au travail, qui doivent être institués en application de la réglementation en matière de bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, lorsqu'ils constatent que les mesures organisationnelles qui doivent être prises dans le cadre de cette réglementation, ne sont pas prises ou ne le sont que partiellement et que, par conséquent, la sécurité ou la santé des travailleurs peuvent immédiatement ou à terme être mises en danger.

Ils peuvent fixer le délai dans lequel les mesures organisationnelles complémentaires doivent être prises ; ».

Le recours contre les mesures prises en exécution notamment de l'article 3, tel que prévu à l'article 4^{sexies} de la loi (inséré par la loi du 20 juillet 2006, article 257), « peut être introduit par toute personne qui s'estime lésée par cette mesure, la personne lésée pouvant être l'employeur, un préposé ou un mandataire ainsi qu'un travailleur ou un tiers (Doc. Parl. Ch., sess. Ord. 2005-2006, n° 2518/23, p. 17). ».

III.1.2.

Selon l'intimé, le demandeur originaire n'aurait ni intérêt ni qualité pour agir :

A- Absence de qualité :

- le bourgmestre ne pourrait, seul, intenter une action visant à « défendre les intérêts de la commune » ;
- l'injonction litigieuse ayant été adressée au bourgmestre *qualitate qua*, autrement dit à la Commune d'Evere, Monsieur V. ne pourrait être admis à défendre un droit personnel ;
- contrairement à ce qu'affirme Monsieur V., l'injonction ne ferait pas peser sur lui des responsabilités d'employeur qu'il n'a pas à assumer.

B- Absence d'intérêt :

- Monsieur V. serait en défaut d'établir l'existence, dans son propre chef, d'un droit qui serait lésé par l'injonction litigieuse ; si un droit est lésé, c'est celui de la Commune d'Evere ;
- Monsieur V. prétendrait à tort que l'injonction viole son droit personnel parce qu'elle « méconnaît fondamentalement le partage des compétences et des responsabilités entre les différents organes prévus par la loi au niveau communal » ;
- quant à la crainte d'être tenu pour personnellement responsable (pénalement) des décisions prises par la commune, elle ne justifierait pas l'intérêt à agir dans la mesure où, d'une part, l'intérêt pour Monsieur V. de voir l'injonction annulée afin de se prémunir contre d'éventuelles poursuites pénales, n'est pas un intérêt direct et, d'autre part, le recours prévu par l'article 4^{sexies} de la loi du 16 novembre 1972 ne peut être utilisé dans le but de se mettre à l'abri de poursuites pénales (sur ce dernier point, l'intimé se réfère à un arrêt de cette Cour du travail du 18 février 2010).

III.1.3.

A raison le demandeur originaire, actuel appelant, rétorque que l'injonction litigieuse n'a pas été adressée à la Commune d'Evere mais bien à « Monsieur

le Bourgmestre de la Commune d'Evere R V », c'est-à-dire à lui personnellement en sa qualité de Bourgmestre de la Commune d'Evere.

C'est d'ailleurs parce qu'il considère Monsieur R V , en sa qualité de Bourgmestre d'Evere, comme la personne chargée de la gestion journalière de la commune au sens de l'article 16 de l'arrêté royal du 27 mars 1998, que l'inspecteur du travail, Monsieur Yves ANTOINE, lui a adressé l'injonction. Et c'est en cela que Monsieur V. , à tort ou à raison, s'estime lésé.

Comme il le relève justement en termes de requête d'appel et de conclusions, l'appelant agit en l'espèce en son nom personnel et en vertu d'un intérêt qui lui est propre. Il entend, par le biais de son recours, assurer la défense de droits qu'il tire, à son estime, des règles définies par la loi en matière d'organisation des communes. Il ne met pas en œuvre le droit de la commune mais bien son droit à lui. Il n'a donc pas à justifier d'une qualité spéciale pour agir ; en effet, ainsi qu'il le rappelle à juste titre, la qualité ne se distingue pas de l'intérêt « *lorsque l'action est intentée par le prétendu titulaire du droit subjectif* » (G. de Leval, « *Éléments de procédure civile* », Bruxelles, *Larcier*, 2008, p.22, n° 10).

Les circonstances sont ici différentes de celles qui prévalaient dans la cause jugée par cette Cour du travail le 18 février 2010. Dans cet arrêt, la cour constatait, en effet, que l'appelante, demanderesse originaire, n'était pas personnellement visée par la mesure querellée laquelle s'adressait, en réalité, à l'employeur, c'est-à-dire au SPF Intérieur, même si la notification avait été faite « *à l'attention de Madame D.* » en sa qualité de Présidente du comité de direction de ce SPF.

D'autre part, Madame D. se référait à un *pro justitia* dressé à son encontre. La cour relevait que le *pro justitia* avait été adressé à Madame D. pour la simple raison que l'ETAT BELGE (SPF Intérieur) ne pouvait être considéré comme une personne pénalement responsable (article 5, dernier alinéa, du Code pénal). Cependant, ce n'était pas le *pro justitia* qui était visé par le recours introduit par Madame D. ; d'ailleurs, il ne pouvait pas l'être. Sur la base de ces considérations, la Cour du travail décidait que l'intérêt que Madame D. excipait à voir l'injonction querellée mise à néant, de manière à ce que les poursuites pénales éventuelles n'aient plus de raison d'être, n'était pas un intérêt direct.

III.1.3.

En l'espèce, l'injonction litigieuse est dirigée contre le demandeur originaire personnellement et celui-ci n'a pas invoqué un droit à échapper à des poursuites pénales.

Il critique le contenu de la lettre du 7 février 2011 en ce que les services de l'intimé prétendent lui donner la qualité – qu'il conteste – d'employeur du personnel occupé par l'administration communale et entendent faire peser sur

lui des responsabilités qui, à son estime, ne lui appartiennent pas, à savoir celles de gérer et d'organiser l'administration communale.

A ce titre et dans cette limite, l'appelant peut s'estimer lésé par la décision querellée. Il a un intérêt à agir.

En conséquence, contrairement à ce qui a été décidé par le premier juge, la cour est d'avis que recours est recevable.

III.2. Quant au fond.

III.2.1. Position de l'appelant.

L'appelant soutient que l'injonction lui notifiée le 7 février 2011 est irrégulière à plusieurs titres et doit en conséquence être annulée.

1.- Le premier moyen qu'il invoque concerne l'illégalité de l'injonction au regard de l'article 3 de la loi du 16 novembre 1972, en ce qu'elle consiste à lui imposer « *en application de l'article 3 de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, d'appliquer et de faire appliquer sans délai l'article 16 ainsi que l'ensemble de l'A.R. du 27 mars 1998 relatif au SIPP* ». Selon lui, une telle injonction, par laquelle le Bourgmestre est invité à appliquer la réglementation relative au service interne de prévention et de protection au travail (simple rappel à la loi), ne correspond pas aux pouvoirs attribués par la loi aux inspecteurs sociaux.

Il rappelle que l'article 3 de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail prévoit en son § 1er que « *les inspecteurs sociaux sont autorisés à prescrire les mesures adéquates en vue de prévenir les menaces pour la santé ou la sécurité des travailleurs sur les lieux de travail ou autres lieux soumis à leur contrôle et en vue de combattre ou d'éliminer les déficiences ou les nuisances qu'ils constatent et qu'ils considèrent comme une menace pour la santé et la sécurité des travailleurs* ».

Il relève qu'en l'espèce, il n'est fait état dans la lettre du 7 février 2011, d'aucune menace pour la santé ou la sécurité des membres du personnel de l'administration communale d'Evere.

D'autre part, compte tenu de la manière dont elle a été rédigée, l'injonction querellée n'ordonne aucune mesure organisationnelle au Bourgmestre de la Commune d'Evere. Elle se borne à lui enjoindre d'appliquer « *sans délai* » l'article 16 de l'arrêté royal du 27 mars 1998 et à lui rappeler que le conseiller en prévention en réfère à la personne chargée de la gestion journalière, soit, dans une commune, au bourgmestre ou à un échevin nommément désigné.

2.- Le second moyen d'illégalité est tiré de ce que l'injonction le désigne, en tant que Bourgmestre de la Commune d'Evere, comme l'employeur au

sens de la réglementation relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, alors que, selon lui, l'employeur est la Commune elle-même.

L'injonction se fonde, en outre, sur un « *manque de volonté* » attribué au destinataire de la lettre du 7 février 2011, « *de respecter l'article 18 de l'A.R. du 27 mars 1998 relatif au SIPP* », ce que l'appelant conteste.

3.- Enfin, l'appelant estime que l'injonction outrepassé les compétences que l'inspecteur social tient de l'article 3 de la loi du 16 novembre 1972.

En effet, l'inspecteur social reproche à l'appelant la position adoptée notamment dans le projet de note d'accord relatif au fonctionnement du SIPP communiqué aux services de l'intimé le 2 août 2010 en ce qui concerne les relations entre le secrétaire communal et le conseiller en prévention.

Tout d'abord, l'appelant fait remarquer que, comme son intitulé l'indique, le « *projet de note d'accord fonctionnement du SIPP* » n'est qu'un projet et une demande d'avis.

D'autre part, l'appelant relève que c'est sur l'évaluation du conseiller interne en prévention que les parties se sont trouvées en désaccord. Or, selon lui, l'autonomie fonctionnelle du conseiller interne en prévention n'était nullement mise en cause par le système d'évaluation qui était prévu dans le projet de note d'accord, puisqu'il n'était pas question d'évaluer le conseiller en prévention sur le contenu des avis qu'il donnerait en matière de prévention mais sur sa manière de travailler, sur son comportement.

En résumé, l'appelant soutient que l'injonction est irrégulière parce que :

- ce qui est dit dans l'injonction ne devait pas être dit au Bourgmestre de la Commune d'Evere mais à la Commune elle-même,
- ce qui est dit ne rentre pas dans les pouvoirs d'injonction des inspecteurs sociaux,
- les motifs invoqués ne sont pas valables.

III.2.2. Position de l'intimé.

L'intimé précise que la loi exige que le conseiller en prévention dépende de la personne chargée de la gestion journalière. D'après l'intimé, cela fonctionne ainsi dans toutes les communes sauf dans la Commune d'Evere.

Il rappelle que depuis dix ans il y a des discussions entre la Commune d'Evere et le Contrôle du bien-être et que les problèmes persistent malgré les multiples avis et conseils donnés par l'inspecteur social Yves ANTOINE.

C'est en désespoir de cause que ce dernier a envoyé, le 7 février 2011, l'injonction attaquée.

Monsieur V n'a introduit le recours contre cette injonction que quatre mois après sa notification. Outre qu'il n'a pas, selon l'intimé, la qualité pour agir seul contre des mesures qui s'imposent à la Commune d'Evere et non à lui-même, son recours devrait être déclaré non fondé.

En effet, la Commune d'Evere entend que le conseiller en prévention, responsable du SIPP commun à la commune, au CPAS et au personnel enseignant, dépende du secrétaire communal, ce qui est contraire au prescrit de l'article 16 de l'arrêté royal du 27 mars 1998. En outre, la commune entend le soumettre à des tâches qui n'ont rien à voir avec ses missions relatives au bien-être et qui l'empêcheront d'accomplir pleinement celles-ci.

Après une réunion du comité de concertation du 21 avril 2008 et une nouvelle mise au point dans un courrier du 18 juin 2008, la commune a semblé accepter d'adapter la fonction du conseiller en prévention, responsable du SIPP dans le sens préconisé par le Contrôle du bien-être (cf. son courrier du 18 février 2009 et l'annexe de celui-ci). C'est ainsi que l'intimé a donné son accord et que l'arrêté royal du 19 mai 2009 autorisant l'établissement d'un SIPP commun a été pris.

Mais, dès le 2 août 2010, la commune revient en arrière. Le 6 septembre 2010, Monsieur Yves ANTOINE rappelle les problèmes. Le 20 septembre 2010, la commune pose des questions. L'intimé n'y répond pas par écrit mais deux longues réunions ont lieu.

Finalement, l'inspecteur social prend la décision de notifier par lettre recommandée, le 7 février 2011, l'injonction litigieuse en application de l'article 3 de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail.

Cette injonction est parfaitement régulière, selon l'intimé, étant donné que :

1. l'article 3 de la loi, tel qu'il a été complété par la loi du 25 février 2003, permet aux inspecteurs sociaux d'ordonner des mesures organisationnelles concernant les SIPP ; rappeler la loi fait partie des missions des inspecteurs sociaux ;
2. la loi du 4 août 1996 insiste sur la nécessaire autonomie du conseiller en prévention ; il ne peut y avoir d'intermédiaire entre lui et la personne chargée de la gestion journalière ; donc, même si, pour des raisons pratiques – le collège des bourgmestre et échevins ne se réunissant pas tous les jours – on fait relever au quotidien le conseiller en prévention d'une personne à identifier qui est le secrétaire communal en sa qualité de chef du personnel, celui-ci n'est pas compétent pour être le supérieur hiérarchique du conseiller en prévention ; il n'est pas la personne qui a la gestion journalière de la commune au sens de l'article 16 de l'arrêté royal du 27 mars 1998 ;

3. en plus, en l'espèce, le secrétaire communal entend faire l'évaluation du conseiller en prévention, ce qui ne peut être admis car en contradiction avec le principe d'autonomie (seul un contrôle purement administratif est acceptable : respect des horaires, demandes de congés, etc.).

III.2.3. Position de la Cour du travail.

III.2.3.1.

En vertu de l'article 3, § 1er, de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, les inspecteurs sociaux sont compétents pour prescrire les mesures adéquates en vue de prévenir les menaces pour la santé et la sécurité du personnel ou d'éliminer les défauts ou formes de nuisance. Dans l'exercice de leur mission, ils peuvent notamment ordonner de prendre des mesures organisationnelles complémentaires concernant les services internes de prévention et de protection au travail qui doivent être institués en application de la réglementation en matière de bien-être des travailleurs lors de l'exécution de travail ; ils peuvent fixer le délai dans lequel ces mesures doivent être prises (article 3, § 1er, 8°).

La loi sur l'inspection sociale attribue aux inspecteurs sociaux un pouvoir d'appréciation (article 9), qui leur impose d'apprécier les faits et d'y donner les suites prévues par la loi. « *Lorsqu'un inspecteur social constate une infraction qui relève de sa compétence, il peut soit donner un avertissement, soit déterminer un délai qu'il laisse au contrevenant pour se conformer à la règle ou encore dresser un procès-verbal. Dans le deuxième cas, un suivi sera effectué afin de contrôler si l'option choisie a atteint le but poursuivi.* » (M. GRATIA et G. VAN DE MOSSELAER, « Loi concernant l'inspection du travail : après 2006, avant un code de droit pénal social (partie I) », *Orientations N°8*, octobre 2009, p. 18).

En l'espèce, l'inspecteur social, Monsieur Yves ANTOINE a constaté des infractions aux règles énoncées par la loi du 4 août 1996 et l'arrêté royal du 27 mars 1998, susceptibles de porter atteinte à l'indépendance du conseiller en prévention, responsable du SIPP et, partant, de mettre en danger la santé et la sécurité des membres du personnel de la commune, du CPAS et de l'enseignement communal. Il a à plusieurs reprises donné des conseils et des explications afin d'aider la Commune d'Evere à bien comprendre les prescriptions légales et a recommandé les moyens lui permettant de les appliquer. Finalement, il a estimé nécessaire de rappeler fermement à la commune, par le biais de l'injonction notifiée le 7 février 2011, les dispositions légales et réglementaires précitées en lui ordonnant de s'y conformer.

Ce faisant, l'inspecteur social a accompli sa mission.

L'injonction attaquée est, en conséquence, légale au regard de l'article 3 de la loi du 16 novembre 1972.

III.2.3.2.

L'article 43 de la loi du 4 août 1996 dispose ce qui suit :

« Les conseillers en prévention remplissent leur mission en toute indépendance vis-à-vis de l'employeur et des travailleurs. Ils ne peuvent subir de préjudice en raison de leurs activités en tant que conseiller en prévention. ».

L'article 57 de la même loi énonce :

« Le conseiller en prévention qui fait partie du personnel de l'entreprise dans laquelle il exerce sa fonction ne peut être ni délégué de l'employeur, ni délégué du personnel. ».

L'article 16 de l'arrêté royal du 27 mars 1998 prévoit que :

*« Le conseiller en prévention chargé de la direction du service relève directement de la personne chargée de la gestion journalière de l'entreprise ou de l'institution et a directement accès à la personne ou aux personnes chargées de la gestion journalière de l'unité technique d'exploitation ou des unités techniques d'exploitation.
(...). »*

Ces dispositions visent à garantir l'indépendance du conseiller en prévention dans l'exercice de sa mission.

En vertu de l'article 16, le conseiller en prévention ne peut dépendre que du chef d'entreprise.

En rappelant ces règles fondamentales dans l'injonction querellée et en invitant la commune à les appliquer, l'inspecteur social a fait une correcte application de la loi et de sa mission.

De ce point de vue, l'injonction attaquée du 7 février 2011 est régulière.

III.2.3.3.

L'inspecteur social n'a pas outrepassé sa mission en relevant, dans les documents visés et plus particulièrement dans le « *projet de note d'accord fonctionnement du SIPP* » transmis au Contrôle du bien-être par un e-mail du 2 août 2010, des positions qui contreviennent aux règles légales précitées.

C'est, en effet, à tort (comme justement relevé par l'Auditeur du travail près le Tribunal du travail de Bruxelles dans son avis écrit du 23 novembre 2011), que la Commune d'Evere considère dans le projet de note d'accord qu' « *il n'y a pas de relation hiérarchique entre le conseiller en prévention-chef du SIPP et le collège des bourgmestre et échevins* » (p. 2, point 1) ; que le secrétaire communal « *est le responsable hiérarchique direct du conseiller en*

prévention et que tous les documents produits par ce service doivent également lui être soumis » en vue d'un « *contrôle de légalité et non d'opportunité sur le contenu de ces documents* » (p. 4, point 3); que le secrétaire communal effectuera l'évaluation du conseiller en prévention, non sur « *l'opportunité des tâches effectuées* » mais sur « *l'exécution rigoureuse de la tâche comme prévu dans la loi* » et sur « *l'atteinte des objectifs fixés dans les différents plans d'action (annuel, quinquennal)* » (p. 4, point 3); et que l'évaluation du conseiller en prévention ne devrait pas ou ne pourrait pas être faite par le collège des bourgmestre et échevins.

De même, l'indicateur B11 dans la « *fiche d'évaluation générale* » produite par l'appelant, à savoir : « *se comporte avec loyauté envers les dirigeants et l'administration* » apparaît incompatible avec le principe d'indépendance à l'égard de l'employeur consacrée par l'article 43 de la loi du 4 août 1996.

La légalité de l'injonction au regard de cette disposition légale ne fait dès lors aucun doute.

III.2.3.4.

La Cour du travail est d'avis que l'injonction litigieuse est irrégulière et que l'appelant, demandeur originaire, a qualité pour la contester sur un seul point, à savoir en ce qu'elle énonce :

« Pour rappel, la personne chargée de la gestion journalière dans une commune est le Bourgmestre ou un échevin nommé désigné. Le conseiller en prévention en réfère donc à cette personne (hiérarchie fonctionnelle). ».

En effet, s'il ne fait aucun doute que le conseiller en prévention, responsable du service ne relève que du chef d'entreprise et a directement accès à la personne ou aux personnes chargées de la gestion journalière de l'entreprise (article 16 de l'arrêté royal du 27 mars 1998), il reste à déterminer qui est chargé de la gestion journalière d'une commune.

Il découle des dispositions de la « Nouvelle loi communale » et notamment de son article 123, que c'est le collège des bourgmestre et échevins qui doit être considéré comme étant, au sein de la commune, chargé de la gestion journalière de l'institution.

Dans la pratique, le conseiller en prévention interne, qui est également un membre du personnel de la commune, dépend du secrétaire communal pour la gestion du quotidien administratif (en vertu de l'article 26bis de la « Nouvelle loi communale », modifiée par la loi du 17 octobre 1990).

Toutefois, le secrétaire communal ne peut être considéré comme « *la personne chargée de la gestion journalière de l'entreprise ou de l'institution* » pour ce qui concerne l'application de l'article 16 de l'arrêté royal du 27 mars 1998 et de l'article 43 de la loi du 4 août 1996 qu'il met en œuvre, ce que rappelle à juste titre l'inspecteur social dans ses différents écrits.

Par contre, c'est à tort que l'inspecteur social affirme dans l'injonction du 7 février 2011 et dans ses courriers antérieurs, que la personne chargée de la gestion journalière de la commune est le bourgmestre ou un échevin nommément désigné et que le bourgmestre est l'employeur du personnel communal.

Dans cette seule mesure, l'injonction litigieuse apparaît illégale et son maintien inopportun.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant après un débat contradictoire, sur avis partiellement conforme du Ministère public ;

Vu l'article 24 de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire,

Déclare l'appel recevable et partiellement fondé.

Réforme l'ordonnance dont appel en ce qu'elle a dit le recours irrecevable.

Dit que l'injonction litigieuse est irrégulière et que l'appelant, demandeur originaire, a qualité pour la contester uniquement en ce qu'elle énonce que la personne chargée de la gestion journalière de la commune est le bourgmestre ou un échevin nommément désigné et que le bourgmestre est l'employeur du personnel communal.

Annule, en conséquence, l'injonction dans cette seule mesure et la confirme, pour autant que de besoin, pour le surplus.

Condamne l'intimé au paiement des frais de la citation introductive d'instance exposés par l'appelant (soit la somme de 88,42 €) et compense les autres dépens, soit les montants de base des indemnités de procédure de première instance et d'appel (2 x 1320 €), entre les parties à concurrence d'un tiers à charge de l'intimé et de deux tiers à charge de l'appelant.

★

★

★

Ainsi arrêté par :

Mme L. CAPPELLINI	Président de chambre
M. D. DETHISE	Conseiller social au titre d'employeur
M. P. LEVEQUE	Conseiller social au titre d'ouvrier
Assistés de	
Mme M. GRAVET	Greffière

Monsieur P. LEVEQUE qui était présent aux débats et qui a participé au délibéré de la cause est dans l'impossibilité de signer. Conformément à l'article 785 du Code judiciaire l'arrêt sera signé par Madame L. CAPPELLINI, Présidente de la 2^{ème} chambre et Monsieur D. DETHISE, conseiller social au titre d'employeur.

P. LEVEQUE



D. DETHISE



M. GRAVET



L. CAPPELLINI

et prononcé à l'audience publique extraordinaire de la 2e chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 16 novembre 2012, par :



M. GRAVET



L. CAPPELLINI