

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.313 du 20 décembre 2022

A. 230.493/VIII-11.391

En cause : **BENYAICH** Mohammed,
ayant élu domicile chez
M^e Aurore DEWULF, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart,

contre :

la société anonyme de droit public HR RAIL,
ayant élu domicile chez
M^{es} Chris VAN OLMEN et
Vincent VUYLSTEKE, avocats,
avenue Louise 221
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 13 mars 2020, Mohammed Benyaich demande l'annulation de « la décision, prise le 18.09.2019 par [P. H.], Directeur général HR Rail, confirmant la mesure de mutation par nécessité de service vers l'*area CE* à Bruxelles-Petite Île telle qu'elle était d'application entre le 08.07.2019 et le 18.09.2019 et décidant qu'à partir du 18.09.2019, [il] fait l'objet d'une mesure de mutation par nécessité de service vers l'*area CE* à Bruxelles-Petite Île [...] ».

II. Procédure

Un arrêt n° 251.470 du 14 septembre 2021 a rouvert les débats, chargé le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général adjoint de poursuivre l'instruction de l'affaire et de rédiger un rapport complémentaire et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Un arrêt n° 254.096 du 23 juin 2022 a rouvert les débats, a chargé le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'auditeur général de poursuivre l'instruction du dossier et de rédiger un rapport complémentaire. Il a été notifié aux parties.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 17 novembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 décembre 2022.

M. Luc Detroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Aurore Dewulf, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Vincent Vuylsteke, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, 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

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 251.470 précité.

IV. Deuxième moyen

IV.1. Thèse de la partie requérante

IV.1.1. La requête en annulation

Le deuxième moyen est pris de la violation des principes généraux de bonne administration, notamment du principe de proportionnalité, de sécurité juridique et du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Le requérant fait valoir que l'acte attaqué lui impose une mutation qui entraîne des désagréments et des inconvénients disproportionnés sur sa vie privée et professionnelle, portant ainsi une atteinte disproportionnée à ses droits acquis. Il expose qu'il est propriétaire du bien où il est domicilié, qu'il a acheté en raison de la proximité avec son lieu de travail. Il ajoute que la mesure de mutation attaquée entraîne un changement drastique de ses horaires, de sorte que l'ensemble de sa vie privée et familiale doit être remaniée, créant une ingérence disproportionnée dans sa vie privée.

Il fait valoir que si la mesure avait réellement été adoptée en raison d'une nécessité de service, il aurait été muté à un endroit plus proche de son domicile. Il renvoie ensuite aux arguments présentés dans le cadre de la recevabilité de son recours, pour établir l'ampleur des changements qu'entraîne l'acte attaqué et leur impact sur sa vie privée. Il estime que la mutation attaquée démontre en réalité une volonté de lui porter une atteinte psychologique, sous couvert de prétendue légalité. Il ajoute que cette volonté a été atteinte au vu du *burn out* dans lequel il a été plongé. Il fait également valoir que la mesure attaquée est disproportionnée en ce qu'elle n'est pas temporaire, ce qui l'empêche de réintégrer son poste précédent. Il ajoute qu'au vu de la mise à la pension de P. B. et de l'arrivée du nouveau sous-chef de secteur, la mesure adoptée aurait dû être temporaire afin d'évaluer si, dans l'hypothèse où les tensions sont avérées et à ce point graves, elles n'ont pas sensiblement diminué avec la mise à la pension de P. B. et l'arrivée du nouveau sous-chef de secteur.

Il indique que les différents rapports produits évoquant les risques psycho-sociaux attestent de ce que des tensions existent entre deux clans mais n'attestent pas de ce que l'ensemble de la base dite du Coucou lui serait opposée. Selon lui, son déplacement définitif, sans possibilité de réintégration, est donc manifestement disproportionné car il est manifeste que le temps permettrait d'apaiser certaines tensions (qui ne sont plus établies au vu de l'évolution du cadre humain depuis le dépôt du rapport CPS, évolution qui n'est pas prise en compte par l'acte attaqué). Il reproche à la partie adverse de ne pas avoir recouru à d'autres mesures moins radicales comme une mesure temporaire ou une tentative de conciliation.

Enfin, il fait valoir que la mutation attaquée est discriminatoire en ce qu'il est le seul à avoir été déplacé alors que les différents rapports psycho-sociaux établissent que les oppositions et les tensions existent entre deux clans et de nombreux travailleurs. Il allègue que si deux clans existent, les principes de bonne

administration, d'équitable procédure et de non-discrimination impliqueraient à tout le moins qu'un membre de chaque clan soit déplacé.

Il indique encore que l'existence de problèmes psychosociaux au sein de l'Area centre de Bruxelles ne saurait lui être imputée exclusivement. Il rappelle que la réorganisation de ce centre, la suppression de l'arrondissement Lignes grande vitesse (LGV) et son incorporation au centre ont créé des tensions totalement étrangères à sa personne. Il rappelle que dès le comité PPT du 30 juin 2016, il avait déjà sollicité une demande d'analyse psychosociale à la suite du climat malsain existant au sein de la base dite du Coucou (demande qui, à l'époque, n'a pas reçu de suite favorable de C. R.). Selon lui, l'enquête « Feel Good » organisée par INFRABEL pour tout le personnel de l'Area centre démontre également l'ampleur des tensions, parfaitement étrangères à sa personne.

Il précise qu'il est également intervenu, en sa qualité de représentant syndical, en faveur d'à tout le moins deux autres agents et il en déduit qu'adopter une mesure de déplacement à son encontre en estimant qu'il est à l'origine des problèmes psychosociaux de la base dite du Coucou et la cause du climat malsain est, au vu de ces éléments, manifestement déraisonnable et disproportionné.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Le requérant relève que la partie adverse semble faire grand cas de ce qu'elle l'aurait muté dans une fonction lui convenant au vu des plaintes qu'il avait émises dans le cadre de son précédent déplacement. Or il ne s'agit là, selon lui, nullement d'une mesure de faveur prise à son égard mais bien du respect le plus strict et élémentaire de la fonction et du grade qui sont les siens.

Il estime que la partie adverse tente ensuite de minimiser les inconvénients engendrés par la mutation attaquée, soulignant qu'elle compare sa précédente situation où il se déplaçait en voiture avec la présente situation où il est contraint de prendre le train. Il rappelle qu'il recourait à la voiture car étant seul à disposer du permis de conduire, il conduisait également les enfants à l'école et allait les y chercher, ce qui n'est plus possible actuellement. Il soutient que l'impact de la mutation ne peut donc être réduit à une simple comparaison de situations théoriques, car il ne se déplaçait pas en train mais en voiture, ce qu'il ne peut plus faire dans le cadre de la mutation, étant très éloigné de son domicile et soumis aux aléas du trafic, ce que n'inclut nullement la partie adverse dans son analyse.

Il estime que la partie adverse ne répond nullement à l'impact colossal que présente la mesure sur sa vie privée, étant sa vie familiale mais également sa santé.

Il renvoie à sa requête pour le surplus.

IV.1.3. Le dernier mémoire

Le requérant rappelle que le principe de proportionnalité « requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les motifs de fait fondant un acte administratif et son objet ».

Il indique qu'il ne demande pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité ou de procéder lui-même à cette appréciation, mais qu'il lui demande de procéder au contrôle de proportionnalité de la mesure, c'est-à-dire de vérifier si une autorité administrative comparable, normalement prudente et diligente, placée dans la même situation aurait adopté la même décision.

Il estime que tel n'est pas le cas. Il soutient que des tensions entre « clans » au sein d'une entreprise employant autant d'agents et déployant autant de services que la partie adverse, sont loin d'être inhabituelles. Il fait valoir que la composition des équipes de travail change fréquemment, qu'outre la mise à la pension de P. B. qu'il a évoquée dans sa requête, plusieurs personnes ont quitté le service, telles que F. H., parti à Tournai, L. H., admis à la pension, le chef d'arrondissement, trois autres collègues admis à la pension, deux autres collègues qui ont demandé leur mutation et que sept nouveaux membres du personnel ont été accueillis au service voie.

Il ajoute que C. R. « (à l'encontre duquel le premier moyen était notamment dirigé), a annoncé qu'il quitterait, dès le 14.10.2022, la partie adverse suite à une "baisse significative d'appréciation" de sa hiérarchie et à la décision de cette dernière de lui retirer sa confiance (pièce 39) ».

Il fait valoir que la liste des collègues de son ancien service a été renouvelée pour moitié (7 nouveaux collègues sur 15) et que l'ensemble de sa ligne hiérarchique a été modifiée (du N+1 au N+4) en moins de trois ans.

Il soutient que dès lors que la mesure décidée empêche définitivement son retour, au vu de l'importance du *turnover* au sein de la partie adverse, une décision de mutation définitive d'un agent, sur la base de motifs tels que des

tensions entre deux clans non autrement définis, entraînant des conséquences aussi drastiques que celles déjà exposées dans ses précédents écrits (notamment sur sa santé et sa vie de famille) n'est pas une décision respectant le principe de proportionnalité.

Il affirme que pour respecter ce principe, la partie adverse pouvait recourir à d'autres mesures, moins radicales telles notamment une mesure temporaire ou une tentative de conciliation, aucun document n'établissant qu'une telle tentative aurait été entreprise.

Il renvoie à ses écrits antérieurs pour le surplus.

IV.2. Appréciation

Dans l'arrêt n° 254.096 précité, le Conseil d'État a déjà jugé que « [...] qu'en vertu de la loi du changement, l'autorité peut modifier les attributions de ses agents et les modalités d'exercice de leurs fonctions lorsque l'intérêt du service le requiert. Elle dispose à cet égard d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire et il n'appartient pas au Conseil d'État de se substituer à l'administration dans l'appréciation de ce qui relève de l'intérêt du service. Il lui appartient seulement de vérifier que les décisions qu'elle adopte sont adéquatement motivées et qu'elles ne reposent pas sur une erreur manifeste d'appréciation. Il résulte de l'examen qui précède de la motivation de l'acte attaqué et du dossier administratif que l'autorité a pu considérer sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que des tensions existaient entre le requérant et ses collègues et que l'intérêt du service nécessitait qu'il soit muté dans un autre service. Le requérant soutient que les tensions se sont apaisées et que les analyses des risques psycho-sociaux n'étaient plus d'actualité au moment de l'adoption de l'acte attaqué. Les éléments qu'il invoque à cet égard (départ à la pension d'un sous-chef de secteur visé par la plainte du syndicat dont il est le président, témoignages de collègues en sa faveur) ne permettent pas de conclure que l'autorité aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant l'existence et la permanence de tensions au sein du service et en considérant que sa mutation était une mesure adéquate à prendre dans l'intérêt du service [...] ».

Dans le cadre du présent moyen, le requérant invoque également le principe de proportionnalité qui requiert qu'il existe un rapport raisonnable entre les motifs de fait fondant la décision et son objet. Toutefois, dès lors que, comme indiqué, en vertu de la loi du changement, l'autorité peut modifier les attributions d'un agent si elle l'estime nécessaire dans l'intérêt du service et dispose à cet effet

d'un large pouvoir discrétionnaire, le Conseil d'État n'exerce qu'un contrôle marginal et ne peut sanctionner un défaut de proportionnalité que s'il est manifeste.

Les inconvénients que le requérant invoque à cet égard et qui seraient dus à l'acte attaqué, à savoir, d'une part, une augmentation de 40 km des trajets entre son domicile et son lieu de travail et la perte d'une prime, ne sont pas d'une importance telle que la mesure serait manifestement disproportionnée, compte tenu de ce que la partie adverse n'est pas contredite lorsqu'elle indique avoir privilégié une affectation correspondant aux qualifications du requérant et qu'il n'est pas établi qu'un autre poste similaire et plus proche du domicile de celui-ci aurait manifestement pu lui être attribué par préférence.

La circonstance qu'il invoque dans son dernier mémoire et selon laquelle il existerait un important *turn over*, au sein du service depuis qu'il en a été déplacé, n'est pas pertinente à cet égard, dès lors que la légalité d'une décision administrative doit être appréciée au moment de son adoption.

Quant au fait que sa mutation serait disproportionnée en raison de son caractère « définitif », il y a lieu de tenir compte de ce que les dispositions statutaires ne lui attribuent pas un tel caractère définitif puisque l'article 57 de la Partie V du RGPS 535 dispose qu'« un agent déplacé par mesure d'ordre [...] ne peut pas réintégrer son ancien siège de travail, que ce soit par mutation sur demande, par nécessité du service, ou par changement ou promotion de grade, sauf si les conditions qui ont motivé le déplacement ont cessé d'exister ».

Enfin, le principe d'égalité et de non-discrimination, également invoqué à l'appui du moyen, n'est pas violé par l'unique constat que le requérant a été le seul à faire l'objet d'une mesure de mutation, dès lors que le requérant n'établit pas qu'un autre agent aurait été dans une situation semblable à la sienne sans faire l'objet d'une mesure similaire, l'existence de plusieurs « clans » au sein du service étant en tout état de cause insuffisante à cet égard.

Le moyen n'est pas fondé.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 32*tredecies* et 52, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de

l'exécution de leur travail', du R.G.P.S. fascicule 548 règlement général des relations syndicales, partie I, chapitre IV, titre III.

Le requérant fait valoir, en substance, que l'acte attaqué est une énième atteinte à sa personne en sa qualité de délégué syndical et est intervenu à titre de représailles, de moyen d'intimidation, voire d'atteinte à ses droits syndicaux protégés par la loi.

Il fait valoir qu'« au vu de la plainte pénale qu'il a déposée en février 2019 contre [C. R.] (qui lui fut en tout état de cause confirmée lors de l'entretien du 25.06.2019) et [l]a hiérarchie et au vu de [l]a qualité de délégué syndical [...], la mesure litigieuse ne pouvait pas être adoptée ».

En effet, selon le requérant, toutes ses interventions, évoquées dans les actes justifiant la mesure litigieuse, sont intervenues dans le cadre de sa fonction de délégué syndical :

- Demande d'analyses des risques psychosociaux ;
- Demande d'enquêtes administratives ;
- Demande d'explications à la ligne hiérarchique représentant de l'employeur concernant l'organisation du travail ;
- Les accusations qualifiées d' « infondées » par C. R.

Il explique qu'en sa qualité de président du syndicat METISP-Protect, il a également contesté plusieurs règlements et lois devant le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle.

Dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, il se réfère à ses écrits antérieurs.

V.2. Appréciation

L'article 32*tredecies*, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 dispose :

- « § 1^{er}. L'employeur ne peut pas mettre fin à la relation de travail des travailleurs visés au § 1^{er}/1, ni prendre une mesure préjudiciable après la cessation des relations de travail à l'égard de ces mêmes travailleurs, sauf pour des motifs étrangers à la demande d'intervention psychosociale formelle pour faits de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail, à la plainte, à l'action en justice ou au témoignage.

En outre, pendant l'existence des relations de travail, l'employeur ne peut, vis-à-vis de ces mêmes travailleurs, prendre une mesure préjudiciable qui est liée à la demande d'intervention psychosociale formelle pour faits de violence ou de harcèlement moral ou sexuel au travail, à la plainte, à l'action en justice ou au

témoignage. La mesure prise dans le cadre de l'obligation de l'article 32^{septies} qui présente un caractère proportionnel et raisonnable ne constitue pas une mesure préjudiciable ».

Si cette disposition interdit à l'employeur de mettre fin à la relation de travail ou de prendre une mesure préjudiciable au travailleur en raison d'une plainte qu'il aurait déposée, elle n'exclut pas qu'une telle mesure puisse être justifiée par d'autres motifs que le dépôt de cette plainte (Cass. (3^e ch.), 20/01/2020, ECLI :BE :CASS :2020 :ARR.20200120.5).

En l'espèce il ne ressort ni du dossier administratif ni de la motivation de l'acte attaqué que celui-ci aurait été adopté en raison d'une plainte pour harcèlement qu'aurait déposée le requérant. Il en va d'autant plus ainsi que le requérant n'établit pas que la partie adverse aurait été informée d'une telle plainte avant d'initier la procédure tendant à le déplacer par mesure d'ordre.

Enfin, même si le requérant fait état des actions qu'il a menées dans l'exercice de son mandat syndical, cela ne suffit pas à établir que l'acte attaqué serait directement lié à l'exercice de ce mandat.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VI. 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 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé le 20 décembre 2022 par la VIII^e chambre, composée
de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Valérie Vanderpère,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Valérie Vanderpère

Luc Detroux