

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 260.638 du 17 septembre 2024

A. 233.123/VIII-11.633

En cause :

C.B.,

ayant élu domicile chez
M^e Laurence RASE, avocat,
avenue du Luxembourg 37/11
4020 Liège,

contre :

la société régionale du Port de Bruxelles,

ayant élu domicile chez
M^{es} Liesbet VANDENPLAS et
Aube WIRTGEN, avocats,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 8 mars 2021, la partie requérante demande l'annulation de :

- « - la décision de la partie adverse du 5 janvier 2021 qui décide de le muter d'office vers le poste de *manager* de parc à conteneurs et plus globalement de *manager* de la propriété sur le centre TIR et le *Port Business Park* (PBP) avec effet immédiat ;
- la décision de la partie adverse du 7 janvier 2021 qui décide de le muter d'office vers le poste de *manager* de parc à conteneurs et plus globalement de *manager* de la propriété sur le centre TIR et le *Port Business Park* (PBP) avec effet immédiat ;
- la décision de date inconnue de la partie adverse qui désigne un autre membre du personnel dans la fonction occupée par le requérant avant sa mutation d'office, celle de garde des voies navigables ».

II. Procédure

Un arrêt n° 253.642 du 3 mai 2022 a jugé le recours irrecevable en ses premier et troisième objets, a rejeté le premier moyen, a rouvert les débats pour le surplus et a réservé les dépens. Il a été notifié aux parties.

M. Edward Langohr, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport 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 6 août 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 13 septembre 2024.

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

M^e Mélodie Nzembo, *loco* M^e Laurence Rase, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Ambre Vranckx, *loco* M^{es} Liesbet Vandenplas et Aube Wirtgen, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Patrick Herbignat, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendu en son avis contraire.

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 présent recours ont été exposés dans l'arrêt n° 253.642, 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 articles 32*terdecies* et 32*sexiesdecies* de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail', du défaut de fondement légal valable, de l'erreur de motifs en fait et en droit et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Le requérant soutient qu'il bénéficie de la protection contre les mesures visant à modifier ses conditions de travail et que le deuxième acte attaqué constitue une telle mesure qui modifie de manière unilatérale et préjudiciable ses conditions

de travail et les prérogatives liées à sa fonction d'agent des voies navigables. Il prétend que pareille mesure est prohibée par l'article 32^{terdecies} de la loi du 4 août 1996 visée au moyen.

IV.1.2. Le mémoire en réplique

Sur l'incompétence du Conseil d'État pour connaître du moyen, le requérant réplique que l'article 32^{terdecies}, § 3, de la loi du 4 août 1996 consiste en une faculté pour le travailleur, non en une obligation, et que ce dernier a toujours la possibilité d'exercer d'autres voies de recours, y compris devant le Conseil d'État, de sorte qu'il ne s'agit pas d'un préalable obligatoire à la saisine de celui-ci. Il ajoute que la possibilité visée par cette disposition met en péril les possibilités de saisir le Conseil d'État d'un recours dans les 60 jours de la notification de la décision litigieuse dès lors que le travailleur dispose d'un délai de 30 jours pour adresser un courrier recommandé à l'employeur et que celui-ci dispose ensuite d'un délai de 30 jours pour y répondre, délais qui ne sont pas compatibles avec le délai de recours au Conseil d'État dans l'hypothèse où l'employeur ne ferait pas droit à la demande formulée par le travailleur. Il souligne que la disposition susvisée ne prévoit pas la suspension des délais de recours au Conseil d'État, et en conclut que ce dernier est compétent pour connaître du moyen.

Sur la recevabilité de celui-ci, il relève par ailleurs que tel est le cas en ce qu'il vise les erreurs de droit et de fait, l'absence de fondement légal valable et l'erreur manifeste d'appréciation puisque ces principes sont le corollaire de la violation des dispositions de la loi du 4 août 1996 précitée.

Sur le fond, il maintient que le deuxième acte attaqué modifie ses conditions de travail et que c'est à cause de sa plainte auprès de *Cohezio* que ses conditions de travail ont ainsi été changées. Il souligne que la partie adverse n'a professionnellement rien à lui reprocher, qu'elle a toujours été satisfaite de la manière dont il a exercé ses fonctions et qu'il résulte de plusieurs déclarations, notamment des communiqués officiels des 23 décembre 2020 et 18 janvier 2021 destinés à l'ensemble des membres du personnel, que c'est en raison du dépôt de sa plainte que le deuxième acte attaqué a été adopté.

Il ajoute qu'il a contesté certains des propos de ses supérieurs hiérarchiques, repris dans le rapport de *Cohezio*, et que sa contestation a été un des facteurs qui a conduit à l'adoption de la mutation litigieuse, ce motif étant donc bien lié à sa plainte.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

À l'appui de son dernier mémoire, il réitère son argumentation antérieure, insistant sur le fait que le caractère public donné par la partie adverse à sa requête en intervention formelle était inapproprié et que les termes qu'elle a utilisés à cette occasion n'étaient pas neutres. D'après lui, de telles déclarations traduisaient les sentiments de cette dernière vis-à-vis de sa plainte, laquelle était pourtant selon lui « légale, légitime et qui n'a pas été effectuée sans réflexion et de manière inappropriée, compte tenu de la souffrance reconnue dans son chef, notamment par le conseiller en prévention ». Il relève aussi, à cet égard, la reconnaissance de la souffrance dans le chef du capitaine mais non à son endroit, de même que les démarches préalables qu'il avait entreprises, sans succès néanmoins.

Il se réfère, par ailleurs, à nouveau, au communiqué de la partie adverse du 18 janvier 2021 à l'attention des membres du personnel, de même qu'à un extrait du procès-verbal établi dans le cadre du suivi de l'avis de *Cohezio*. Dans les deux cas, il soutient que l'objectif poursuivi par l'acte litigieux et le contexte dans lequel il est intervenu démontrent qu'il s'agissait de le sanctionner du fait d'avoir déposé plainte.

IV.2. Appréciation

Sur la compétence du Conseil d'État pour connaître du moyen pris de la violation des articles 32^{terdecies} et 32^{sexiesdecies} de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail', l'assemblée générale de la section du contentieux administratif du Conseil d'État a jugé ce qui suit, dans un arrêt n° 183.478 du 27 mai 2008 (ECLI:BE:RVSCE:2008:ARR.183.478) :

« Considérant que l'article 79, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, modifiée par la loi du 11 juin 2002 relative à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail dispose comme suit :

“Sans préjudice des dispositions de l'article 32^{duodecies}, les employeurs, les travailleurs et les organisations représentatives des travailleurs peuvent introduire auprès des juridictions du travail une action tendant à trancher tout différend relatif à la présente loi ou à ses arrêtés d'exécution” ;

Considérant que la partie défenderesse voit à tort dans l'article 79 une exclusion générale et totale de la compétence du Conseil d'État en matière de différends concernant la loi du 4 août 1996 et ses arrêtés d'exécution ; que cette lecture ignore l'article 32^{octiesdecies} de la loi, qui dispose que le greffier du Conseil d'État, section d'administration, notifie, au service désigné par le Roi, les arrêts des causes dans lesquelles sont invoqués des moyens relatifs à l'application du chapitre Vbis “Dispositions spécifiques concernant la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail” ; que selon les travaux préparatoires de la loi du 10 janvier 2007 modifiant plusieurs dispositions relatives au bien-être des

travailleurs lors de l'exécution de leur travail dont celles relatives à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail qui a inséré l'article, cette prescription entend contribuer à l'optimisation de la connaissance de l'interprétation des dispositions concernées en étendant l'obligation de la notification des décisions de justice relatives à cette matière, jusqu'alors limitée aux décisions prises par le tribunal du travail ou la cour du travail en vertu de l'article 578, 11°, du Code judiciaire, aux arrêts du Conseil d'État, notamment, "portant sur des actes administratifs unilatéraux contraires à la législation relative à la protection contre la violence, le harcèlement moral et sexuel au travail" (*Doc. Parl.*, Chambre 2005-06, 2686/001, Exposé des Motifs, pp. 43-44) ; que l'article 32*octiesdecies* indique que le Conseil d'État n'a pas été privé de toute compétence en matière de différends concernant la loi du 4 août 1996 et ses arrêtés d'exécution ; [...]

Considérant que toute loi doit être interprétée en fonction de la volonté du législateur ; que la compétence d'annulation du Conseil d'État à l'égard d'actes administratifs unilatéraux afférents à un acte de violence, de harcèlement moral ou sexuel au travail a été explicitement confirmée dans l'exposé des motifs lors de l'introduction, par la loi du 6 février 2007 modifiant la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail en ce qui concerne les procédures judiciaires de l'article 32*decies*, § 1^{er}, dans la loi du 4 août 1996 ; que selon cette disposition, toute personne qui justifie d'un intérêt peut intenter une procédure "devant la juridiction compétente" pour faire respecter les dispositions du chapitre *Vbis*, mais seul le tribunal du travail peut suspendre l'examen de la cause jusqu'à ce que la procédure interne ait tout d'abord été appliquée ; qu'à cet égard, l'exposé des motifs (*Doc. Parl.*, Chambre 2005-06, 2686/001, pp. 50-51) précisait que pour déterminer la juridiction compétente pour connaître des litiges relatifs aux harcèlements, il faut avoir égard à l'objet du litige, que lorsqu'il s'agit de demander l'annulation d'un acte administratif unilatéral qui enfreint l'article 32*tredecies* ou qui enfreint l'article 32*bis* "parce qu'il s'inscrit dans un contexte de harcèlement", le Conseil d'État est compétent, que la possibilité pour le juge d'ordonner que la procédure interne soit appliquée peut uniquement s'appliquer devant le tribunal du travail et non devant le tribunal correctionnel ou le Conseil d'État :

"Le Conseil d'État doit prendre une décision au sujet de l'annulation d'une décision administrative qu'il peut considérer comme violant la législation relative à la protection contre le harcèlement. Le Conseil d'État ne peut cependant pas obliger l'autorité à revoir sa décision ou à prendre une autre décision. Le renvoi à la procédure interne a précisément pour but d'aboutir à une telle révision. Le Conseil d'État peut seulement confirmer ou annuler l'acte administratif de sorte que le renvoi vers la procédure interne n'a ici pas de sens".

Considérant que ni l'article 79 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, ni du reste l'article 578, 11°, du Code judiciaire n'impliquent que le Conseil d'État est incompétent pour connaître de recours en annulation de décisions afférentes aux dispositions du chapitre *Vbis* susvisé concernant la violence et le harcèlement moral et sexuel au travail ; [...] qu'il s'ensuit que le Conseil d'État est compétent pour connaître du recours ».

Par identité de motifs, le Conseil d'État est compétent pour connaître d'un moyen pris de la violation de dispositions contenues dans le chapitre *Vbis* de la loi du 4 août 1996.

Par ailleurs, selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, le moyen, au sens de l'article 2, § 1^{er}, 3°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948

‘déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d’État’, consiste en l’indication d’une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l’annulation de l’acte attaqué, ce qui suppose qu’à peine d’irrecevabilité, il comporte à tout le moins l’indication des dispositions légales ou réglementaires qui auraient été violées, ainsi que l’indication de la manière dont elles auraient été méconnues.

En l’espèce, le moyen est irrecevable, en ce qu’il est pris de la violation des articles 32*terdecies*, §§ 1^{er}/1 à 6, et 32*sexiesdecies* de la loi du 4 août 1996, du défaut de fondement légal valable, de l’erreur de motifs en fait et en droit et de l’erreur manifeste d’appréciation, à défaut pour le requérant d’exposer dans sa requête la manière dont le deuxième acte attaqué a méconnu ces dispositions ou résulterait d’une erreur.

L’article 32*terdecies*, § 1^{er}, de la loi du 4 août 1996 disposait comme suit, au moment de l’adoption du deuxième acte attaqué :

« § 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. (3e ch.), 20 janvier 2020, S.19.0019.F, ECLI:BE:CASS:2020:ARR.20200120.5 ; C.E., n° 255.313 du 20 décembre 2022, ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.255.313).

En l’espèce, les pièces du dossier permettent d’établir que le deuxième acte attaqué n’a pas été adopté en raison de la plainte du requérant auprès de *Cohezio*. L’arrêt n° 253.642 précité a déjà relevé, à cet égard, que le deuxième acte attaqué procède de « la volonté de “mettre fin à la situation de souffrance au travail” et [d’]une “absence de confiance réciproque” » et que « le procès-verbal du conseil de direction du 7 janvier 2021 souligne en ce sens “qu’aucune collaboration future n’est envisageable” et “que la mutation d’office immédiate est justifiée par les

nécessités et les besoins du service”, le requérant n’ayant à l’avenir “plus de contact avec [le capitaine de port et le chef du personnel opérationnel], ce qui mettra un terme à la situation de souffrance au travail des protagonistes” ».

Le fait que le deuxième acte attaqué repose également sur le motif que le requérant « réfute le contenu de l’avis rendu par *Cohezio* » ne signifie pas davantage qu’il serait fondé sur le dépôt de la plainte mais qu’il tire les conséquences de la position du requérant à l’égard des conclusions de *Cohezio*. Aussitôt après, il précise d’ailleurs que ce fait de réfuter ledit avis « ne permet pas le redémarrage d’une relation de travail constructive et positive ».

Les communiqués de la partie adverse des 23 décembre 2020 et 18 janvier 2021 à l’attention des membres du personnel ne permettent pas non plus de soutenir la thèse du requérant. Le premier mentionne l’enquête menée par *Cohezio*, à la suite de la plainte formelle du requérant auprès de ce service externe de prévention et de protection au travail, et qui a abouti au constat de l’absence de harcèlement moral ou de violence de la part du capitaine du port et du chef du personnel opérationnel. Or, s’il relève « les dommages psychosociaux que cette procédure a pu générer », il se contente de rappeler :

« qu’il existe d’autres moyens pour se faire entendre et défendre son point de vue. Une telle plainte formelle est un acte grave, lourd de conséquences, qu’il faut éviter tant que faire se peut, en s’appuyant notamment sur les nombreux mécanismes existants, à savoir, les personnes de confiance, le conseiller en prévention, voire la Direction du Port. Le dialogue reste en effet toujours le moyen le plus efficace pour désamorcer les crises, apaiser les tensions, évoquer les ressentis et éviter l’émergence de frustrations ».

Ce communiqué souligne, dès lors, l’impact d’une telle plainte formelle au sein du service et insiste, tout au plus, sur les alternatives qui auraient permis de l’éviter. Pour le surplus, il poursuit en indiquant qu’« afin de clore ce chapitre, la Direction générale s’engage à trouver une solution au problème, conformément aux prescriptions légales relatives à ce genre de plainte » et que cette solution « sera communiquée dans le courant de la première quinzaine du mois de janvier ». Le requérant ne peut en déduire la preuve de ce que le deuxième acte attaqué aurait été adopté en raison de sa plainte formelle introduite auprès de *Cohezio*. Il se confirme, au contraire, à la lecture de ce texte, que cet acte apparaît comme la réponse aux problèmes de « souffrance au travail » et d’« absence de confiance réciproque » qu’il mentionne.

Le communiqué du 18 janvier 2021 est, par ailleurs, postérieur à l’adoption de l’acte attaqué, de sorte qu’il n’est pas susceptible d’affecter sa légalité.

Partant, le deuxième acte attaqué apparaît valablement fondé, outre sur l'article 119, § 2, du statut, sur les « articles I.2-7 et I.3-5 du Code sur le bien-être au travail et 32/2, § 4, de la loi sur le bien-être au travail », comme il résulte de sa motivation, et ce en raison des mauvaises relations du requérant avec sa hiérarchie directe, objectivées par l'enquête de *Cohezio* à laquelle a mené sa plainte.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

V. Troisième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

V.1.1. La requête en annulation

Le troisième moyen est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', du principe de bonne administration *audi alteram partem*, du principe du raisonnable, du défaut de fondement légal valable en droit et en fait, de l'erreur de motifs en fait et en droit, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

En une première branche, le requérant expose que le premier acte attaqué a été adopté sans l'avoir entendu préalablement.

Il ajoute que le deuxième acte attaqué ne respecte pas non plus le principe *audi alteram partem* dans la mesure où la réunion qui s'est tenue le jour même est une réunion au cours de laquelle les membres présents se sont bornés à lui notifier la mesure adoptée et les conditions de celle-ci. Il soutient n'avoir pas été invité à consulter son dossier et à être assisté par un défenseur de son choix. Il en conclut que la réunion du 6 janvier 2021 n'est pas une audition répondant aux exigences du principe précité.

En une seconde branche, il fait valoir que le courrier du 7 janvier 2021 mentionne qu'il a trait au suivi apporté à l'avis formulé par *Cohezio* à la suite de sa demande d'intervention psychosociale formelle individuelle. Selon lui, cette formulation laisse présumer que ledit service externe aurait été associé à la décision de le muter d'office alors qu'il a, au terme de l'instruction du dossier, établi des conclusions qui ne font pas état de ce qu'il devait être muté ou en tout cas que cette solution devait être envisagée.

Il ajoute n'avoir jamais mentionné qu'il ne souhaitait plus travailler avec ses supérieurs hiérarchiques directs mais avoir tout au plus fait état d'une perte de

confiance dans sa hiérarchie. Il souligne qu'il travaille au même endroit depuis 25 ans et que ses compétences professionnelles et son aptitude au travail ne sont pas remises en cause. Il estime que la partie adverse n'a pas envisagé d'autres mesures que celle qui a été adoptée et qui est la plus préjudiciable pour lui.

Il fait encore valoir que la partie adverse ne démontre pas que les problèmes relationnels et de communication entre les personnes n'auraient pas pu se résoudre ou évoluer favorablement dans le cadre d'une médiation, d'une conciliation, d'un *coaching*, d'une formation, de l'affectation d'un autre protagoniste dans une autre fonction et qu'elle a opté pour la solution qui lui était la plus préjudiciable, prétextant les nécessités et les besoins du service, ce qui n'est pas démontré.

Il en déduit qu'elle a violé le principe du raisonnable, que la décision ne repose pas sur des motifs valables, pertinents et adéquats et procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

Il soutient, par ailleurs, que selon le courrier du 7 janvier 2021, dans sa nouvelle fonction, il n'aura plus de contact avec P. H. et C. P., ce qui mettra un terme à la situation de souffrance au travail des protagonistes. Or il relève qu'il est lui-même en grande souffrance à la suite de la décision litigieuse et que, dans le cadre des fonctions liées à la mesure de mutation, il sera toujours en contact avec P. H. et C. P. qui resteront toujours ses supérieurs hiérarchiques. Il expose, à cet égard, que le responsable du parc à conteneurs est appelé à demander l'intervention des agents verbalisateurs du Port de Bruxelles qui sont en réalité membres de la capitainerie et dont le chef est ledit P. H., capitaine de port et inspecteur de police judiciaire.

Il ajoute que la notification du 7 janvier 2021 mentionne que le poste de mutation peut correspondre à ses qualifications alors qu'il prétend avoir démontré dans l'exposé de son premier moyen que ce n'est pas le cas.

Il conclut que la mesure litigieuse ne repose en tout état de cause pas sur un fondement légal valable en fait et en droit et procède d'une erreur manifeste d'appréciation.

V.1.2. Le mémoire en réplique

Sur la première branche, le requérant réplique que « l'acte attaqué a été adopté suite [à son] comportement » et constitue une mesure grave qui modifie ses

prérogatives et ses droits statutaires de sorte que le principe *audi alteram partem* trouvait à s'appliquer.

Il soutient que s'il avait été entendu dans le cadre d'une audition en bonne et due forme et non d'une audition de pure forme, il n'aurait pas manqué de faire valoir qu'il pouvait continuer à travailler avec sa hiérarchie et que d'autres mesures pouvaient être envisagées. Il ajoute que s'il avait pu formuler ses moyens de défense lors de l'audition du 6 janvier 2021, la partie adverse aurait alors dû envisager d'autres mesures.

Sur la seconde branche, il réitère que sa collaboration professionnelle avec ses supérieurs hiérarchiques était, dans son chef, envisageable et pouvait être poursuivie, le cas échéant moyennant des mesures adaptées. Il estime que c'est la partie adverse, notamment par le biais de C. H., qui a extrapolé ses souhaits et considéré que toute collaboration n'était plus possible. Il observe qu'elle confirme qu'il aura encore des contacts avec ses supérieurs hiérarchiques précités.

En outre, à ses yeux, « le fait que le poste d'affectation ne nécessite aucun diplôme – *quod non* – est sans pertinence et, au contraire, est encore de nature à [le] discréditer et à [l']humilier [...] ». Il fait à nouveau valoir que le descriptif et le profil de la fonction montrent que ce poste implique des modifications substantielles des prérogatives liées à sa fonction. Il ajoute que dans sa note du mois de décembre 2020, C. H. posait la question de sa compétence. Il répète que d'autres mesures étaient envisageables mais ne l'ont jamais été par l'autorité compétente.

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Sur la première branche, le requérant indique que plusieurs solutions étaient envisageables mais que la partie adverse a retenu celle qui lui était la plus préjudiciable, ce sans exposer les raisons pour lesquelles les autres solutions ne pouvaient pas être envisagées et devaient être rejetées d'office. Il en déduit qu'elle a ainsi commis une erreur manifeste d'appréciation.

Sur la seconde branche, il fait valoir que c'est au moment de l'acte litigieux, celui du 7 janvier 2021, qu'il faut se replacer pour vérifier la matérialité de cet acte « ou plus exactement, l'adéquation de [sa] motivation [...] à la réalité ». Il estime que la partie adverse ne démontre pas qu'en janvier 2021, du fait de l'acte litigieux, il ne se serait plus trouvé dans un lien hiérarchique avec C. P. et P. H., soutenant qu'elle « ne produit par exemple pas l'organigramme de l'époque relatif aux fonctions dans lesquelles [il] a été muté d'office ».

Il confirme, pour sa part et « sans dès lors être démenti, qu’il aurait été en contact avec [C. P.] et avec [P. H.] », arguant du fait que « le responsable du parc à conteneurs est appelé à demander l’intervention des agents verbalisateurs du Port de Bruxelles qui sont en réalité membres de la capitainerie et dont le chef, le supérieur hiérarchique, est [P. H.], capitaine de port et inspecteur de police judiciaire à l’époque ».

Il relève enfin que « le fait que la partie adverse dépose à la pièce 19 de son dossier inventorié un organigramme daté de 2024 – qui par ailleurs modifie [s]a fonction [...] qui ne serait plus “*Manager* de la propreté sur le centre TIR et le *Port Business Parc*” mais “surveillant TIR”, – confirme [s]a position ».

V.2. *Appréciation*

Sur la première branche, le principe général de droit *audi alteram partem* impose à l’administration qui envisage de prendre une mesure qui risque de produire un effet grave à l’égard d’un administré d’entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, à moins que l’urgence soit telle qu’une audition n’est pas possible sans mettre en péril les intérêts publics auxquels l’administration a pour mission de veiller. De même, lorsque sa compétence est entièrement liée, celle-ci n’est pas tenue de l’entendre. Le but premier de l’audition préalable consiste à s’assurer que l’autorité administrative se prépare à statuer en connaissance de cause. Ce principe, qui a valeur législative, ne peut être confondu avec le principe du respect des droits de la défense qui offre plus de possibilités pour faire entendre son point de vue. Le fait de permettre à l’administré de faire valoir ses observations par écrit est suffisant au regard du principe *audi alteram partem*, qui requiert toutefois qu’il puisse préalablement prendre connaissance du dossier et qu’il dispose d’un délai suffisant pour faire utilement valoir des observations.

En l’espèce, en tant que le requérant reproche à la partie adverse de ne pas l’avoir entendu avant d’adopter le premier acte attaqué, l’arrêt n° 253.642 a décidé qu’il ne s’agissait que d’une proposition de décision au conseil de direction, et non d’un acte susceptible de recours. Il s’ensuit que la partie adverse n’avait pas d’obligation d’entendre le requérant, préalablement à cet acte préparatoire.

Concernant le deuxième acte attaqué, le requérant a pu faire valoir ses observations à propos de la mesure litigieuse lors de son audition du 6 janvier 2021. En témoigne le procès-verbal de cette réunion à propos duquel il a été invité à faire valoir ses observations, par un courriel du même jour, envoyé à 18h52. Le requérant

ne soutient pas, et il ne ressort pas des éléments du dossier, qu'il aurait émis des remarques à ce sujet.

En outre, le requérant ne précise pas la ou les pièce(s) du dossier dont il n'aurait pas eu connaissance avant son audition et qui aurai(en)t pu influencer le sens de la décision en cause.

Pour le surplus, les arguments du requérant relatifs à l'erreur manifeste d'appréciation sont examinés dans le cadre de la seconde branche du moyen.

La première branche n'est pas fondée.

Sur la seconde branche, la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' impose à l'autorité d'indiquer, dans l'*instrumentum* de l'acte administratif individuel, les considérations de fait et de droit qui le fondent afin de permettre à son destinataire de comprendre, à la lecture de cet acte, les raisons juridiques et factuelles qui ont conduit l'autorité à se prononcer dans ce sens, et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours à son encontre. Pour être adéquate, et par ailleurs rencontrer l'obligation de motivation interne, la motivation doit reposer sur des éléments qui, au regard du dossier administratif, s'avèrent exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents pour la solution retenue et légalement admissibles. L'étendue de cette motivation dépend des circonstances d'espèce et doit être appréciée de manière raisonnable. Il peut ainsi être admis qu'une motivation soit plus succincte sur certains points lorsque ceux-ci sont bien connus par l'administré et que celui-ci ne les a pas contestés lors du déroulement de la procédure administrative. De même, il est admis que l'autorité administrative ne donne pas les motifs de ses motifs.

Il n'appartient, par ailleurs, pas au Conseil d'État de substituer son appréciation à celle de l'autorité lorsqu'elle exerce un pouvoir d'appréciation discrétionnaire. Il ne pourrait sanctionner qu'une erreur manifeste d'appréciation, à savoir une erreur qu'aucune autre autorité administrative normalement prudente et diligente, placée dans les mêmes circonstances, n'aurait commise. Lorsqu'un agent oppose à la conception de l'autorité sa propre conception, le Conseil d'État n'a pas à privilégier l'une ou l'autre. Il ne suffit donc pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure serait raisonnablement admissible ou même meilleure, dès lors qu'il n'apparaît pas du dossier administratif que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation.

En l'espèce, il ressort d'emblée de l'arrêt n° 253.642 que « le requérant ne démontre [...] pas que sa nouvelle fonction serait dévalorisante [...] ou

l'empêcherait de valoriser les examens qu'il a réussis » et qu'« il n'établit pas davantage qu'elle constituerait une régression professionnelle, sa nouvelle fonction dut-elle être substantiellement différente de celle qu'il exerçait antérieurement ». Sa critique selon laquelle le poste auquel il a été affecté par le deuxième acte attaqué ne correspondrait pas à ses qualifications est dès lors irrecevable ou à tout le moins non fondée.

De surcroît, ni le deuxième acte attaqué ni le courrier du 7 janvier 2021 ne précisent que cet acte serait fondé sur une recommandation de *Cohezio* de muter le requérant. Tout au plus y est-il mentionné que « conformément aux recommandations [de *Cohezio*], [la partie adverse] a procédé à l'audition de [P. H.], [C. P.] et [du requérant] en vue de déterminer s'il est encore envisageable qu'ils travaillent en relation directe », ce qui est substantiellement différent. Le deuxième acte attaqué relève, en outre et pertinemment eu égard à ce qui précède, que la partie adverse

« a l'obligation légale de prendre les mesures de prévention collectives et individuelles pour éliminer le danger découlant d'une situation de travail spécifique ou limiter les dommages qui en découlent (articles I.2-7 et I.3-5 du Code sur le bien-être au travail et 32/2, § 4, de la loi sur le bien-être au travail) ;

Qu'il convient dès lors de mettre fin à la situation de souffrance constatée dans le chef de [P. H.], [C. P.] et [le requérant] ;

Que pour ce faire, le conseil de direction du Port de Bruxelles décide avec effet immédiat de la mutation d'office, [du requérant] en application de l'article 119, § 2, du Statut [...] ».

Le deuxième acte attaqué n'indique, par ailleurs, pas que le requérant aurait déclaré ne pas vouloir continuer de travailler avec ses supérieurs hiérarchiques. À nouveau, il y est précisé que :

« il ressort des trois rencontres qu'aucune collaboration future n'est envisageable, principalement due à l'absence de confiance réciproque entre [le requérant] et les deux autres protagonistes du dossier mais aussi de par le fait que [le requérant] réfute le contenu de l'avis rendu par *Cohezio* ce qui ne permet pas le redémarrage d'une relation de travail constructive et positive ».

Le requérant ne démontre pas que ces motifs seraient erronés, étant entendu que, lors de son audition du 6 janvier 2021, il a bien déclaré « ne jamais avoir eu confiance en “[C. P.]” et “[P. H.]” » (p. 2) et que, dans la note au conseil de direction du 17 décembre 2020, dont le requérant ne conteste pas la teneur, il est rapporté entre autres qu'« il estime que *Cohezio* “ment” et se sent sali, estime qu'il fait l'objet de mensonges et de diffamation de la part des autres protagonistes et témoins. Il estime être le seul à n'avoir jamais menti. Il indique avoir des preuves pour tout » (p. 3).

Partant, le requérant ne démontre pas que la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation ou méconnu le principe du raisonnable en décidant, pour les raisons rappelées ci-avant et au nom de l'intérêt du service, de le muter d'office vers un autre service, plutôt que de le garder au sein de la capitainerie, au titre de « solutions alternatives ». La partie adverse n'avait pas d'obligation particulière à cet égard, le requérant se limitant à substituer son appréciation à celle de cette autorité, en se prévalant de son ancienneté dans la fonction et de la qualité non contestée de son travail.

Au regard des exigences en matière de motivation formelle, la partie adverse ne devait pas non plus donner les motifs de ses motifs, ce d'autant qu'au cours de son audition du 6 janvier 2021, le requérant a indiqué que s'il était muté, il préférerait l'être en Wallonie, ce à quoi il lui a été répondu que cette solution pourrait être envisagée « dans un deuxième temps » mais que « la mutation d'office à la direction technique interviendra avant toute chose » (p. 3). Au préalable, il lui a bien été expliqué « qu'une collaboration future entre les 3 protagonistes n'est plus possible » et que, la partie adverse réitérant « sa confiance au capitaine et au CPO », ne plus dépendre d'eux constituait « la seule alternative envisageable ».

Enfin, s'agissant de la question de savoir si le deuxième acte attaqué a effectivement rompu la ligne hiérarchique de P. H. et C. P. vis-à-vis du requérant, cet acte précise que ce dernier « sera muté vers l'atelier de la Direction Technique où il exercera la fonction de *manager* du parc à conteneur du TIR et *manager* de la propriété du site du TIR et du *Port Business Park* (PBP) ». Il indique en outre que « ce nouveau poste impliquera que [le requérant] n'aura plus de contacts avec [C. P.] et [P. H.], ce qui mettra un terme à la situation de souffrance au travail des protagonistes ».

Contrairement à ce que soutient le requérant, cette motivation n'apparaît pas inexacte ou entachée d'erreur manifeste d'appréciation. Selon la pièce n° 19 jointe au dernier mémoire de la partie adverse, la direction technique vers laquelle le requérant a ainsi été muté ressortit au service Développement & Infrastructure de la partie adverse. Ce service se distingue de l'autre service Support & Capitainerie dont relève la Capitainerie, soit celui auquel il était affecté précédemment.

Or, s'il ressort de l'organigramme de cette même pièce n° 19 que ledit C. P. y demeure affecté en qualité de « chef personnel opérationnel », il ne se trouve visiblement plus dans la ligne hiérarchique du requérant, au même titre d'ailleurs que P. H. qui, d'après la partie adverse, n'est plus actif en son sein depuis le 1^{er} janvier 2023 (dernier mémoire, p. 6, note n° 1). La circonstance que l'intitulé de sa

fonction ne corresponde plus à celui mentionné dans le deuxième acte attaqué est sans incidence à cet égard.

Cette situation diffère, en tout état de cause, de celle qui résulte de la pièce n° 18 également jointe au dernier mémoire de la partie adverse. Il n'est pas contesté, en ce compris à l'audience, que l'organigramme y repris reflète la situation prévalant avant l'adoption du deuxième acte attaqué, soit à un moment où, comme en témoigne cette pièce, le requérant se trouvait encore affecté au service de la Capitainerie, sous l'autorité hiérarchique de C. P., « chef éclusiers pontiers », et P. H., « capitaine de port ».

Enfin, le fait de demeurer en contact avec ces personnes ne signifie pas qu'elles continueraient de se trouver dans un rapport hiérarchique à l'égard du requérant. Celui-ci ne conteste, toutefois, pas qu'il s'est trouvé en congé maladie voire en disponibilité « depuis 2020 », comme il résulte d'une mesure d'instruction de l'auditeur rapporteur du 7 mars 2024, si bien qu'il peut difficilement soutenir avoir conservé de tels contacts avec C. P. et P. H.

La seconde branche n'est pas fondée.

Le troisième moyen n'est fondé en aucune de ses branches.

VI. Quatrième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

VI.1.1. La requête en annulation

Le quatrième moyen est pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte.

Le requérant souligne que la mesure de mutation litigieuse modifie de manière défavorable ses droits et ses prérogatives liées à sa fonction d'agent des voies navigables. Or il soutient que seul le conseil d'administration de la partie adverse est, selon le statut, habilité à modifier ses droits statutaires.

VI.1.2. Le mémoire en réplique

En réponse à l'exception d'irrecevabilité du moyen fondée sur l'absence d'identification de la disposition en violation de laquelle ce moyen est pris, il fait valoir que le moyen pris de l'incompétence de l'auteur de l'acte est un moyen d'ordre public.

Il ajoute que l'article 119 du statut [lire : de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale'] sur lequel la partie adverse se fonde pour justifier la compétence du conseil de direction n'est pas applicable en l'espèce. Il relève que le premier paragraphe de cet article vise une mutation d'office faisant suite à une procédure de mutation volontaire et que son second paragraphe vise les mutations d'office justifiées par les besoins ou les nécessités du service. Or il réitère que « l'acte litigieux constitue soit une sanction disciplinaire déguisée, soit une mesure portant préjudice [à ses] droits statutaires [...] et aux prérogatives liées à sa fonction ».

Il en déduit que le conseil de direction n'était pas compétent pour adopter une telle mesure, au contraire du conseil d'administration.

Il relève encore que ce dernier organe a procédé à sa nomination à titre définitif dans le grade d'agent des voies navigables et à sa nomination à titre définitif en qualité de garde des voies navigables. Il en infère que c'est à lui qu'il revient de procéder à son changement d'affectation dans une fonction fondamentalement différente de celle de sa nomination.

VI.1.3. Le dernier mémoire de la partie requérante

Le requérant renvoie à ses écrits de procédure antérieurs.

VI.2. Appréciation

La compétence de l'auteur d'un acte administratif est d'ordre public et doit au besoin être examinée d'office.

L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 'portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale' qui s'applique en l'espèce, conformément à son article 1^{er}, § 1^{er}, 2^o, 3^e tiret, disposait, en ses dispositions pertinentes, lors de l'adoption du deuxième acte attaqué, ce qui suit :

- « Art. 21. Les fonctionnaires dirigeants sont le directeur général et directeur général adjoint. Ils sont désignés par mandat conformément aux dispositions des articles 430 à 473 » ;
- « Art. 22. Les fonctionnaires dirigeants peuvent, dans la limite de leurs compétences pour les organismes de catégorie A ou dans la limite de leurs dispositions organiques pour les organismes de catégorie B, déléguer leurs

compétences, en tout ou en partie, aux agents de niveaux A et B qu'ils désignent » ;

- « Art. 23. Le conseil de direction comprend les fonctionnaires dirigeants et les agents de rang A4 ; il peut être complété par des agents de rang A3 désignés par l'autorité investie du pouvoir de nomination.

Le conseil de direction est présidé par le directeur général ou, en cas d'absence ou d'empêchement, par le directeur général adjoint.

Dans le cas où les deux sont absents ou empêchés, le conseil de direction est présidé par le membre désigné par le directeur général ou le directeur général adjoint » ;

- « Art. 25. Le Conseil de direction est chargé des missions que le présent statut lui attribue.

Le Conseil de direction peut être saisi pour avis de toute question touchant à l'organisation de l'organisme par un de ses membres.

Toute proposition ou décision individuelle prise à l'égard d'un fonctionnaire par le conseil de direction a lieu au scrutin secret. Sauf en cas de présence d'un membre du conseil de direction bilingue légal, un membre du conseil de direction du rôle linguistique du fonctionnaire est présent » ;

- « Art. 119. §1. Le Conseil de direction peut décider d'une mutation d'office si la procédure de mutation volontaire n'a pas abouti ou si des exigences particulières de connaissance ou d'expérience sont requises pour occuper l'emploi.

Il consulte préalablement les fonctionnaires dirigeants concernés et motive sa décision d'après la description de fonction et le profil souhaité pour pouvoir [o]ccuper l'emploi.

L'agent est entendu par le Conseil de direction ou son délégué.

§ 2. La mutation d'office peut également être décidée si elle est justifiée par des besoins ou des nécessités du service ».

Partant, dès le moment où il a déjà été relevé dans l'arrêt n° 253.642 que le deuxième acte attaqué ne constituait pas une sanction disciplinaire déguisée mais était fondé sur l'intérêt du service, il y a lieu de considérer qu'en application de l'article 119, § 2, précité, le conseil de direction était l'organe compétent de la partie adverse pour l'adopter.

Le quatrième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure au montant de base 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 20euros et l'indemnité de procédure de 770 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 17 septembre 2024, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Detroux,
Frédéric Gosselin,
Raphaël Born,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Luc Detroux