

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

n° 263.375 du 21 mai 2025

A. 241.170/VI-12.457

En cause : **XXXX**,
ayant élu domicile chez
M^e Élise VANHOESTENBERGHE, avocat,
boulevard Mayence 21
6000 Charleroi,

contre :

la société anonyme de droit public
Société wallonne du crédit social,
ayant élu domicile chez
M^e Élisabeth KIEHL, avocat,
boulevard de la Sauvenière 68/2
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 9 février 2024, la partie requérante demande l'annulation de « la décision prise le 9 octobre 2023 par le comité de direction de la partie adverse de mettre fin à l'exercice de ses fonctions *ad interim* de responsable de zone, à dater du 10 octobre 2023 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Gil Renard, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont chacune déposé un courrier valant dernier mémoire.

Par une ordonnance du 18 avril 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 16 mai 2025 et les parties ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée d'un membre.

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Élise Vanhoestenbergh, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Élisabeth Kiehl, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Gil Renard, auditeur adjoint, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le requérant exerce ses fonctions au sein de la partie adverse depuis plus de 10 ans, selon la requête.

2. Le 1^{er} mars 2021, il est, pour une durée indéterminée, désigné « pour exercer les fonctions *ad interim* de Responsable de la zone centre au sein de la Direction de l'Octroi et du Suivi ».

3. Durant les mois de juin et juillet 2023, la directrice générale de la partie adverse fait réaliser un audit de cette direction par une société d'audit. En août 2023, à la suite de plusieurs entretiens individuels réalisés avec les agents de cette direction et le requérant, J. R., de la société d'audit, adresse son rapport sous la forme d'un *PowerPoint* à la directrice générale.

4. Par un message électronique dont la date n'est pas déterminée, la directrice générale invite le requérant à une réunion fixée le 21 septembre 2023, indiquant qu'à la « suite [des] entretiens qu'elle a menés en juin/juillet, [J. R.] souhaite approfondir certains points avec [lui], en présence de [J. V.] et [d'elle]-même ».

5. Selon le compte rendu de cette réunion, celle-ci a pour objet une confrontation « étant donné le décalage entre l'expression des agents DOS et les

déclarations [du requérant] dans le cadre de l’audit RH organisé en juin/juillet [...] ».

6. Le 9 octobre 2023, le directeur des Ressources humaines et Fonction d’appui rédige une note à l’attention du comité de direction de la partie adverse concernant le requérant, en ces termes :

« [...] »

Après 2,5 ans, force est de constater [que le requérant] ne répond pas aux attentes, en particulier au niveau de la gestion de son équipe.

Un audit RH au sein de DOS organisé en juin/juillet 2023 par la société *Perfecteam* a révélé :

- Un mal-être général en lien notamment avec le *management* de l’équipe CH/Suivi
- Un manque de confiance dans le responsable CH/Suivi
- Une fragilisation de l’équipe CH/Suivi en raison des tensions et des incohérences du *management*
- Un responsable CH/Suivi qui, d’après son équipe, ne fait rien remonter à la direction
- Plusieurs conflits interpersonnels entre le responsable CH/Suivi et des agents (CH, PAT et hors DOS)

L’avis des personnes auditées sur le *management* [du requérant] est repris dans les pages suivantes, extraites du rapport de *Perfecteam*.

[...]

Le 21 septembre 2023, [le requérant] [J. R.], en charge de l’audit, a souhaité confronter [le requérant] aux retours de son équipe, en présence de la Directrice générale et de la Directrice Octroi/Suivi.

Ce jour-là, après avoir écouté [le requérant], la conclusion de [J. R.], faite en direct à ce dernier, est la suivante :

“ Je suis convaincue que tu n’as pas de mauvaises intentions mais tu es maladroit, tu ne mesures pas l’impact de tes paroles et de tes comportements, tu minimises.
Ce n’est pas facile pour toi de prendre la place de chef, tu essaies donc par tous les moyens de te donner de la contenance, tu essaies sans doute de faire de ton mieux mais tu ne choisis par la voie appropriée. Tu es en difficulté dans ta fonction”.

Le 28 septembre, la directrice générale a reçu le témoignage d’une personne externe à la SWCS qui fait état de problèmes de confidentialité et de prises de position, à des fins de manipulation des agents. Ce témoignage semble confirmer les constats de l’audit extérieur.

Enfin, la Directrice Octroi/Suivi a relevé, et en a fait régulièrement part [au requérant] lors de ses CAIN, des manquements récurrents au niveau du pilotage des activités et de la gestion d’équipe, notamment au niveau du *management* de proximité et des contacts trop souvent par *teams* ou par *mails* dans un style assez autoritaire, sans nuance, et maladroit.

2. Proposition de décision :

Considérant les manquements dans les pratiques managériales, le Comité de direction :

- décide de mettre fin à la désignation en tant que responsable de zone *a.i.* [du requérant] à la date du 10 octobre 2023. Il réintégrera son emploi initial au sein de l'équipe CH/Suivi en tant que gestionnaire de dossiers ;
- charge la directrice de l'octroi et du suivi de lui proposer une nouvelle organisation des responsabilités au sein de la direction ».

7. Le même jour, le comité de direction décide de mettre fin à la désignation du requérant en tant que responsable de zone *ad interim*.

Il s'agit de l'acte attaqué.

8. Par un courrier du 10 octobre 2023, la directrice générale informe le requérant que « le comité de direction, en sa séance du 09 octobre 2023, a décidé de mettre fin à l'exercice de [ses] fonctions *ad interim* de responsable de zone », que cette décision prend effet dès le 10 octobre 2023 et qu'il peut s'adresser au directeur des Ressources humaines pour toute information complémentaire.

9. Le 26 octobre 2023, la directrice générale charge ledit directeur d'entamer une action disciplinaire à l'encontre du requérant en raison des « faits suivants [...] : - propos déplacés, malsains notamment en l'encontre des femmes – comportement déviant, limite harcèlement ; - diffusion de données confidentielles ; - comportement agressif quand on le critique ».

10. Le 16 novembre 2023, le directeur lui répond qu'une procédure disciplinaire est entamée et qu'il « mène une enquête préalable, afin d'instruire les faits à charge et à décharge en recueillant les témoignages nécessaires pour établir la matérialité de ces faits, avant d'en dresser la synthèse et d'éventuellement convoquer [le requérant] ».

11. Le 24 novembre 2023, le même directeur répond à un courrier du conseil du requérant en annexant le compte rendu de la réunion du 21 septembre 2023 et la note susvisée du 9 octobre 2023, en précisant notamment :

« Je tiens à préciser que l'entretien du 10 octobre 2023 avait pour objectif de notifier et d'expliquer [au requérant] la décision du comité de direction du 9 octobre 2023. Il n'y a donc pas de procès-verbal de cet entretien.

Lors de cette rencontre, il a été expliqué [au requérant] que l'audit RH par un consultant externe, qui avait reçu la mission d'objectiver les différentes difficultés dans les équipes liées à la réorganisation de la direction, a mis deux choses en évidence : d'éventuelles difficultés de *management* [du requérant], ainsi que l'expression de certains agents de potentiels comportements inadaptés [du requérant].

Le 9 octobre 2023, vu les difficultés de *management* [du requérant], il a été décidé de mettre fin à sa désignation *ad interim*.

S'agissant d'une mesure d'ordre intérieur sans conséquence financière pour [le requérant], aucune audition préalable ne s'imposait selon des formes définies. [Il] a en toute hypothèse été entendu le 21 septembre 2023 comme vous le relevez.

En ce qui concerne les éléments liés aux signalements de comportements inadaptés [du requérant], dans un souci de transparence, il a été informé oralement qu'une procédure disciplinaire, à charge et à décharge, allait être entamée. Il sera bien entendu tenu informé de celle-ci et entendu en temps opportun, après avoir pu prendre connaissance du dossier constitué.

Actuellement la procédure est en cours et nous sommes actuellement au stade d'une enquête administrative. Nous ne manquerons pas de revenir vers [le requérant] et vous-même en temps utiles.

[...] ».

12. Selon le courrier du requérant valant dernier mémoire, le 28 janvier 2025, la partie adverse lui notifie la sanction disciplinaire du blâme qu'elle lui a infligé pour « propos déplacés, malsains, notamment à l'égard des femmes, comportement déviant à la limite du harcèlement ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

Le requérant rappelle qu'un changement d'affectation peut faire l'objet d'un recours en annulation s'il constitue une sanction disciplinaire déguisée ou s'il est pris en raison du comportement de l'agent et qu'il porte atteinte à sa situation statutaire ou engendre une modification importante de ses fonctions de nature à lui faire grief. Il invoque plusieurs arrêts ayant admis la recevabilité d'un recours dirigé contre la fin d'une désignation pour l'exercice de fonctions supérieures et fait valoir qu'en l'espèce, l'acte attaqué est pris en raison de son comportement durant l'exercice de celles-ci, qu'il engendre une modification importante de ses fonctions et qu'il est de nature à lui faire grief. Il estime également qu'il est constitutif d'une sanction disciplinaire déguisée et qu'à défaut d'indication des voies de recours à l'occasion de sa notification, le recours est recevable *ratione temporis* en vertu de l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répond que le recours est irrecevable *rationae materiae* dès lors que la décision attaquée est une mesure d'ordre intérieur, non susceptible

d'annulation, et qu'il a été adopté dans l'intérêt du service. Elle rappelle la portée de la loi du changement, précise que l'acte attaqué n'a aucune vocation punitive et indique qu'à supposer que le comportement du requérant soit en cause, ce qu'elle conteste dès lors qu'il s'agit « davantage d'apprécier le fonctionnement du service dans sa globalité et les interactions entre ses acteurs », cela ne suffirait pas à justifier la recevabilité du recours dès lors qu'il faut en outre démontrer l'atteinte à la situation statutaire ou le bouleversement des fonctions. Elle relève que l'acte attaqué n'engendre aucune conséquence financière pour le requérant, qui a simplement réintégré ses fonctions d'origine, et que les fonctions supérieures qu'il exerçait ayant toujours été conçues comme un intérim, il ne peut être considéré comme particulièrement défavorable à ses intérêts. Elle ajoute que le requérant « est parfaitement compétent pour assumer son “nouveau” rôle et ses conditions de travail n'en sont pas fondamentalement modifiées », qu'il peut mettre son expérience au service de ce poste qu'il connaît et que sa nouvelle affectation n'a aucune incidence sur son statut administratif ou pécuniaire et correspond incontestablement à son grade et ses qualifications.

Elle ajoute qu'il « mêle à tort les deux procédures diligentées en parallèle » et que « si des accusations de sexisme ou de propos inappropriés ont pu être révélées à l'occasion de l'audit évoqué ci-avant, ces faits ne sont pas jugés comme étant établis à ce stade. Une enquête disciplinaire a été ouverte, à charge et à décharge et le requérant bénéficie pleinement de la présomption d'innocence. La mesure d'ordre adoptée est quant à elle exclusivement en lien avec la problématique managériale mise en exergue au sein de l'audit. S'agissant d'une mesure d'ordre intérieur, le recours n'est pas recevable ». Elle en conclut que l'acte attaqué ne devait pas comporter la mention des voies de recours et que le recours est irrecevable tant *ratione materiae* que *ratione temporis*.

IV.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

Dans son courrier valant dernier mémoire, la partie adverse ne revient pas sur l'exception.

IV.2. Appréciation

En vertu de la loi du changement, une autorité administrative peut, lorsque l'intérêt du service le requiert, modifier les attributions de ses agents ou les modalités d'exercice de leurs fonctions. Ce principe de mutabilité, inhérent au fonctionnement du service public, implique qu'un fonctionnaire ne dispose d'aucun droit acquis au maintien de sa situation statutaire ou des modalités d'exercice de sa fonction. Un changement d'affectation qui résulte d'une réorganisation des services

ou qui procède de la bonne gestion des ressources humaines est une mesure d'ordre interne qui n'est pas susceptible d'un recours devant le Conseil d'État lorsqu'elle ne modifie pas la situation juridique des agents concernés et n'est donc pas de nature à leur faire grief. Il n'en va autrement que si ce changement d'affectation constitue une sanction disciplinaire déguisée ou s'il est pris en raison du comportement de l'agent et qu'il porte atteinte à sa situation statutaire ou engendre une modification importante de ses fonctions de nature à lui faire grief. Par ailleurs, nonobstant le caractère précaire et temporaire d'une désignation pour l'exercice de fonctions supérieures, la décision d'y mettre fin ne peut être arbitraire, c'est-à-dire dépourvue de fondement juridique, et constitue un acte administratif qui est susceptible d'être soumis à la censure du Conseil d'État s'il fait grief à l'agent qui en est privé.

En l'espèce, l'acte attaqué se fonde sur la note établie le 9 octobre 2023 par le directeur des Ressources humaines et Fonction d'appui et, donc, sur l'audit précité et sur le compte rendu de la réunion du 21 septembre 2023, également réalisée dans ce cadre. Il n'est pas contestable que les éléments mis en avant dans cette note concernent le comportement du requérant dans l'exercice de ses fonctions supérieures *ad interim* et que celles-ci prennent fin de façon anticipée alors que leur exercice était prévu « pour une durée indéterminée » depuis le 1^{er} mars 2021. Il n'est pas davantage contestable que nonobstant le caractère par nature précaire d'une désignation pour l'exercice de fonctions supérieures, la fin anticipée de celle-ci engendre pour le requérant une modification substantielle de la manière dont il exerce ses fonctions au quotidien. En effet, dès la notification de l'acte attaqué, il retrouve sa fonction originale en tant que gestionnaire de dossiers et il réintègre l'équipe dont il avait précédemment eu la responsabilité pendant environ deux ans et demi. Partant, si la cessation de ses fonctions de responsable de zone n'implique aucune modification statutaire ou pécuniaire dans son chef, il n'en demeure pas moins que cette cessation prématurée engendre nécessairement une modification importante dans l'exercice de ses fonctions exercées depuis lors qui est susceptible de lui causer grief.

Le recours est recevable *ratione materiae*.

Enfin, dès lors que l'acte attaqué constitue une mesure grave prise en raison du comportement du requérant, il aurait dû faire l'objet d'une notification mentionnant les voies de recours, *quod non* en l'espèce. Partant, en application de l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, le recours est également recevable *ratione temporis*.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête en annulation

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 juin 1948 'déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État', « si le moyen nécessite des développements, la requête comprend un résumé du grief allégué ». La requête ne satisfaisant pas à cette exigence, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2023, le moyen est brièvement résumé dans les lignes qui suivent.

Le moyen est pris de « la violation du principe général du contradictoire et de l'audition préalable, de l'adage "*audi alteram partem*" ». En substance, le requérant fait valoir que la partie adverse ne pouvait adopter l'acte attaqué sans l'avoir préalablement entendu quant aux faits reprochés. Il précise que s'il a été appelé pour une réunion le 21 septembre 2023, il n'a été ni convoqué ni informé de l'objet de cet entretien et qu'il s'y est présenté dans l'ignorance la plus complète quant à sa raison d'être. Il ajoute que le compte-rendu de cette réunion n'a pas davantage fait l'objet d'une contradiction et que la note du 9 octobre 2023 contient de nombreux éléments qui n'ont pas été portés à sa connaissance.

V.1.2. Le mémoire en réponse

La partie adverse répète que l'acte attaqué s'apparente à une simple mesure d'ordre intérieur qui ne nécessite pas d'audition préalable et rappelle qu'en tout état de cause, « une "audition" a bien eu lieu le 21 septembre 2023, par le biais d'une réunion durant laquelle le requérant a pu faire part de ses observations ». Selon elle, cette audition ne devait pas respecter de forme obligatoire et ne suppose pas de convocation préalable ni d'obligations aussi strictes que pour l'application des droits de la défense, et elle n'impose pas davantage qu'un procès-verbal exhaustif soit dressé. Elle réitère que le requérant a eu l'occasion d'exprimer son point de vue lors de cette réunion, dont un compte rendu figurait au dossier. Elle ajoute que la critique du requérant « concerne pour l'essentiel un non-respect des droits de la défense, principe général qui implique un formalisme et des garanties spécifiques non applicables en l'espèce (convocation préalable, droit d'être assisté, ...) ».

V.1.3. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse ne fait valoir aucune argumentation complémentaire dans son courrier valant dernier mémoire.

V.2. Appréciation

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, lui, est d'ordre public et 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, il ressort de l'examen de la recevabilité que l'acte attaqué constitue une mesure grave prise en raison du comportement du requérant qui, en tant que telle, devait respecter les modalités du principe général susvisé. Or il ne ressort pas du dossier administratif que le requérant aurait été préalablement informé que la réunion du 21 septembre 2023 avait pour objet une éventuelle décision de mettre fin à sa désignation en tant que responsable de zone. Le message électronique de convocation indique tout au plus que cette réunion fait suite à l'audit réalisé et qu'elle est motivée par le souhait d'approfondir « certains points avec [le requérant] » en présence notamment de l'auteur du rapport d'audit et de la directrice générale. Le compte rendu de cette réunion laisse par ailleurs apparaître qu'elle avait en principe seulement pour objet une « confrontation » au regard du décalage entre l'expression des agents sous la responsabilité du requérant et ses déclarations. Il ne ressort pas davantage du dossier administratif que le requérant aurait été préalablement mis en possession du dossier sur lequel s'est fondé l'acte attaqué, soit principalement les résultats de l'audit le concernant. Force est dès lors de constater que le requérant n'a pas été mis en mesure de faire valoir utilement ses observations préalablement à l'adoption de l'acte attaqué étant donné qu'il n'avait pas une connaissance précise des manquements relevés dans ses pratiques

managériales. Il n'a pas davantage été en mesure de réagir au compte rendu de la réunion du 21 septembre 2023, ni à la note du 9 octobre 2023 proposant la fin de sa désignation avant que celle-ci soit décidée.

Le deuxième moyen est fondé.

VI. Autres moyens

L'annulation de l'acte attaqué pouvant être prononcée sur la base du deuxième moyen, il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

VIII. Dépersonnalisation

Dans son mémoire en réplique, le requérant demande la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 'relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État', toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

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

Article 1^{er}.

La décision prise le 9 octobre 2023 par le comité de direction de la partie adverse de mettre fin à l'exercice des fonctions *ad interim* de responsable de zone d'XXXX, à dater du 10 octobre 2023, est annulée.

Article 2.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité de la partie requérante ne sera pas mentionnée.

Article 3.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles le 21 mai 2025, par la VIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

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

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin