

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 152.870 du 16 décembre 2005

A.165.988/VIII-5185

En cause : **FLORE** Daniel,
ayant élu domicile chez
Me Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le
Ministre de la Justice,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE PRESIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 13 septembre 2005 par Daniel FLORE tendant à la suspension de l'exécution de "la décision prise par le Directeur général de la Direction générale de la législation et des libertés et droits fondamentaux du S.P.F. Justice, par note de service du 15 juillet 2005, de procéder à des désignations et attributions provisoires au sein de cette Direction générale, en ce qu'elle impose l'écartement du requérant de ses fonctions de directeur de la Direction du droit pénal et des droits de l'homme, et sa réaffectation dans des fonctions de "coordonnateur" de l'Office de coordination en droit européen et international";

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande l'annulation de la même décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 2 décembre 2005 fixant l'affaire à l'audience publique du 14 décembre 2005;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me SOHIER, avocat, comparaissant pour le requérant, et Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Entré au ministère de la Justice le 1^{er} juillet 1985, le requérant y a été affecté au service de la législation. Il a été promu au grade de conseiller général en 1998 et déclare, sans être contredit, que, depuis lors, il exerçait ses fonctions "en qualité d'adjoint du directeur général, à la direction générale de la législation pénale et des droits de l'homme".

2. Un arrêté royal du 23 mai 2000, modifié par un arrêté royal du 25 septembre 2002, porte création du Service public fédéral (en abrégé : SPF) Justice. La préparation et la gestion de la législation, y compris les relations internationales, figurent au nombre des missions du SPF. L'arrêté royal précité prévoit que l'organigramme comprend notamment le président du comité de direction, quatre fonctions de management -1 et treize fonctions de management -2.

3. Par arrêté royal du 23 août 2003, Claude DEBRULLE est nommé directeur général de la direction générale "législation, droits fondamentaux et libertés".

4. Plusieurs réunions et notes sont consacrées à la modernisation du SPF et à l'élaboration de son organigramme. Est notamment discutée la création d'une direction générale "coordination internationale". Par une note transmise aux membres du comité de direction le 31 janvier 2005, la Ministre de la Justice fait savoir qu'elle n'approuve pas la création de cette direction et préconise "la création d'une structure plus légère, c'est-à-dire d'un service qui pourrait prendre place dans votre staff et qui serait chargé de coopération, au sens de mise sur pied de missions en lien avec des organisations internationales, gestion des projets "diplomatie préventive", coordination des visites de délégations étrangères au SPF Justice, etc... Comme vous le constaterez, il s'agit de missions ne relevant pas spécifiquement d'une des DG existantes." La note précise encore "Ce service de coopération devrait faire l'objet d'un investissement limité de quelques personnes seulement. Cette dernière formule répond à une incontestable utilité et elle éviterait tout risque de double emploi avec les trois D.G. verticales et la création d'un intermédiaire supplémentaire, notamment dans les domaines multilatéraux où la coordination entre les divers acteurs belges est réalisée par le S.P.F. Affaires étrangères. Je préconise de ne pas scinder systématiquement des aspects nationaux et internationaux d'un dossier. (...)"

5. Le 31 mai 2005, le directeur général DEBRULLE adresse aux membres du staff de direction une note ayant pour objet l' "Organigramme de la Direction générale à la lumière de la décision de Madame la Ministre à propos des B.P.R. applicables au S.P.F. Justice". On y lit notamment ce qui suit à propos du service de coordination en droit international et européen :

" (...)

L'ampleur de la tâche exige aussi que la responsabilité de ce service soit assurée par un haut fonctionnaire de la D.G. de rang A4 au moins, réunissant compétence juridique pointue, expérience diversifiée en matière de négociation internationale et disponibilité à part entière pour l'exercice de cette fonction "stratégique" de coordination siégeant à ce titre, personnellement ou par délégation expresse dans l'institution internationale concernée : (...).

Cette représentation n'exclut, évidemment, pas l'expertise technique de la direction concernée qui accompagne le plus souvent le travail de coordination ou "stratégique" des enceintes habilitées à cet effet.(...)

C'est en m'appuyant sur ce préalable et ces principes, que je fixe les compétences des trois directions de la D.G. et de son service de coordination en droit international et européen et que je désigne ad interim les personnes pour les postes à responsabilité particulière que compte notre direction générale.

Sans doute, ne s'agit-il une nouvelle fois que d'une désignation temporaire à défaut de pouvoir s'appuyer sur une réglementation définitivement arrêtée. Cette situation temporaire présente cependant un avantage : permettre de tester sur plusieurs mois la faisabilité, y compris entre les personnes, de la nouvelle organisation mise en place. (...)"

Suivent les désignations, sauf pour la direction 3 -droit pénal- et le service de coordination en droit européen et international. Cette note est reprise et complétée par une note du 4 juillet 2005 qui désigne J.Y. MINNE, magistrat délégué, comme

directeur de la direction générale 3 et le requérant comme coordonnateur du service de coordination en droit européen et international.

6. Une note de service n° 20 du 15 juillet 2005 émanant du directeur général porte ce qui suit :

" Objet : Désignations provisoires

Le comité de direction a décidé de mettre en oeuvre sans plus attendre l'organigramme du S.P.F. Justice issu des B.P.R. et approuvé par Madame la Ministre.

Dans ce contexte, sur instruction et en accord avec M. A. BOURLET, président du comité de direction, j'ai procédé ad interim aux désignations et attributions suivantes au sein de notre direction générale;

Coordination en droit européen et international

Coordonnateur : Monsieur Daniel FLORE, conseiller général
(...)

Direction 1 : Droit des personnes

Directeur : Madame Roseline DEMOUSTIER, directeur général
(...)

Direction 2 : Droit patrimonial et de la procédure civile

Directeur : Monsieur M. TYSEBAERT, conseiller général
(...)

Direction 3 : Droit pénal et droits de l'homme

Directeur : Monsieur J.Y. MINNE, magistrat délégué
(...)

Service d'appui P.M.O. auprès du directeur général :

Chef de service : Monsieur Jan LATHOUWERS, conseiller.

Ces désignations sont effectives à dater du lundi 29 août 2005.

D'ici-là, des instructions complémentaires seront fournies afin d'indiquer en détail les compétences et modes de collaboration entre les différentes entités de la D.G. et entre celles-ci et les autres composantes du département."

Selon les termes de la demande de suspension, "la décision, prise par le Directeur général de la Direction générale de la législation et des libertés et droits fondamentaux du SPF Justice, par note de service du 15 juillet 2005, de procéder à des désignations et attributions provisoires au sein de cette Direction générale, en ce qu'elle impose l'écartement du requérant de ses fonctions de directeur de la Direction du Droit pénal et des droits de l'homme, et sa réaffectation dans des fonctions de "coordonnateur" de l'Office de coordination en droit européen et international" constitue l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée.

7. Deux notes, datées respectivement des 2 et 26 septembre 2005, ont pour objet, d'une part, de préciser, compléter ou coordonner les compétences entre les différentes entités de la direction générale et entre celle-ci et les autres composantes du département et, d'autre part, de préciser quels sont les membres du staff de direction; le requérant figure au nombre de ceux-ci;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que le requérant présente le risque de préjudice grave difficilement réparable qu'il impute à l'exécution immédiate de l'acte attaqué sous deux aspects; qu'il fait en premier lieu état du changement qui lui est imposé, "sans aucune motivation autre que le choix personnel inexpliqué de son directeur général", par lequel il se voit "affecté désormais, à terme indéterminé, comme chef de service d'une cellule d'appui en droit européen et international, dont l'étendue des missions, le nombre d'agents y occupés et l'importance des responsabilités sont bien moindres que celles inhérentes au poste de directeur qu'il occupait jusque là"; qu'il estime qu'il s'agit d'une "diminution publique de ses fonctions et de ses responsabilités" qui a un caractère vexatoire et "lui occasionne un dommage moral aussi considérable que quotidien"; qu'il ajoute que "les circonstances incompréhensibles qui ont entouré les désignations attaquées" font peser une suspicion quant à ses compétences de directeur, sans qu'il puisse démentir les éventuels manquements qui lui seraient reprochés et alors qu'il a toujours donné satisfaction dans ses fonctions"; que le requérant exprime ensuite des craintes pour le déroulement futur de sa carrière; qu'il explique à ce propos que le SPF Justice est en pleine réforme et que le plan stratégique prévoit, pour la direction générale à laquelle il appartient, quatre fonctions de management qui correspondent au directeur général et aux directeurs actuels de chacune des trois directions; que, selon lui, "la fonction de directeur de la Direction de droit pénal, libertés et droits fondamentaux constituera une fonction de management N-2, alors que l'emploi de "coordonnateur" à l' "Office de coordination en droit européen et international" n'est mentionné que comme "cellule staff d'appui" et ne devrait pas être constitutive d'une telle fonction de management"; qu'il en déduit que sa désignation provisoire comme coordonnateur de cette cellule "équivalait à une rétrogradation pure et simple"; qu'il expose encore que le nouveau titulaire du poste de direction de la direction de droit pénal et droits de l'homme pourra, à l'occasion de la procédure de nomination aux emplois N-2, se prévaloir d'une expérience utile dans cette fonction ce que lui-même ne pourra pas faire parce qu'il

"n'occupera plus, en raison des désignations attaquées, qu'un emploi de moindre importance avec une expérience moindre du management";

Considérant, quant au premier aspect du préjudice décrit, que dans sa demande, le requérant énonce en termes généraux les raisons pour lesquelles il estime subir une diminution publique de ses fonctions; que ce n'est qu'à l'audience qu'il a produit un tableau comparatif; que ce tableau ne peut être retenu dès lors qu'il pouvait être contenu dans la demande de suspension ou être joint à celle-ci; qu'au demeurant, le dossier révèle que, provisoirement, le requérant aura certes moins de personnes sous ses ordres, mais que la tâche qui lui est dévolue, provisoirement aussi, est une tâche de responsabilité qui devait être confiée à un "haut fonctionnaire de la D.G. de rang A4 au moins, réunissant compétence juridique pointue, expérience diversifiée en matière de négociation internationale et disponibilité à part entière pour l'exercice de cette fonction "stratégique" de coordination"; que cette exigence, comme les descriptions qui sont données ultérieurement du contenu de la tâche à assumer, ne font aucunement apparaître celle-ci comme dénigrante; que le requérant continue à faire part, au même titre que les trois directeurs, du staff de direction; que rien dans le dossier ne permet de supposer qu'un quelconque manquement serait reproché au requérant, et qu'aucun exemple concret ne fait apparaître qu'il serait effectivement l'objet de suspicion, que ce soit de la part de ses supérieurs hiérarchiques, de ses collègues ou de personnes extérieures au SPF concerné; que, s'il peut se comprendre que le requérant soit dépité ne n'avoir pas été désigné là où il le souhaitait, il n'est pas établi que cette circonstance soit la cause d'un préjudice moral à la fois grave et difficilement réparable;

Considérant, quant au second aspect du préjudice allégué, qu'il résulte du dossier et des explications données par la partie adverse que, dans le cadre de la nouvelle organisation du SPF, la répartition des fonctions N-2 n'est pas encore arrêtée; que la seule circonstance de n'avoir pas été désigné provisoirement à la direction 3, droit pénal et droits de l'homme, n'est pas de nature à faire perdre la déjà longue expérience acquise par le requérant dans une fonction de direction; qu'il est peu vraisemblable que le magistrat délégué provisoirement désigné à la tête de la direction convoitée par le requérant puisse acquérir dans l'exercice de cette fonction une expérience plus importante que celle que le requérant a déjà et dont ses nouvelles fonctions provisoires ne lui feront pas perdre le bénéfice; que la crainte de ne pas pouvoir participer utilement à la compétition en vue de l'attribution d'un mandat N-2 est trop aléatoire pour pouvoir être qualifiée de risque de préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que le risque de préjudice grave difficilement réparable imputable à l'exécution immédiate de la décision attaquée n'est pas établi;

Considérant qu'une des deux conditions requises par l'article 17, § 2, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué sont réunies,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le seize décembre deux mille cinq par :

M ^{me} GEHLEN,	conseiller d'Etat, président f.f.,
M ^{me} LEJEUNE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

L. LEJEUNE.

S. GEHLEN.