

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 201.662 du 8 mars 2010

A.194.071/VIII-7091

En cause : **MOUSIN** Paul-Émile,
ayant élu domicile chez
Me Cédric MOLITOR, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

- 1. l'État belge**, représenté par le
Ministre de la Santé publique,
- 2. l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne
alimentaire (AFSCA)**,
ayant élu domicile chez
Me Jean LAURENT, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles.

--

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA VIII^e CHAMBRE,

Vu la requête unique introduite le 16 novembre 2009 par Paul-Émile MOUSIN tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de "la décision de l'administrateur-délégué de l'AFSCA notifiée sous forme de note le 21 septembre 2009 et formalisée dans un arrêté du 28 septembre 2009 «concernant le changement de l'affectation de Monsieur Paul MOUSIN» et affectant celui «en qualité de conseiller au sein du staff de la Direction générale de la Politique de Contrôle», à partir du 1^{er} octobre 2009", et d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu l'arrêt n/ 196.654 du 5 octobre 2009 rejetant la demande de suspension d'extrême urgence;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M. JOASSART, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 17 février 2010, convoquant les parties à comparaître le 5 mars 2010 à 11 heures;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Cédric MOLITOR, avocat, comparaisant pour le requérant, et Me Jean LAURENT, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. JOASSART, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours ont déjà été exposés dans l'arrêt n/ 196.654 du 5 octobre 2009 et qu'il y est fait référence; qu'il y a lieu, comme dans l'arrêt précité, d'étendre le recours à l'arrêté du 28 septembre 2009 qui a officialisé le changement d'affectation de Paul-Emile MOUSIN en tant que conseiller au staff de la Direction générale de la politique de contrôle;

Considérant que la décision attaquée a été prise exclusivement par l'administrateur-délégué de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (en abrégé AFSCA); que dans ces conditions, il y a lieu de mettre l'État belge, représenté par le Ministre de la Santé publique, hors de cause;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité faisant valoir que l'acte attaqué est une simple mesure d'ordre intérieur dès lors qu'il s'agit d'un changement d'affectation; qu'elle soutient qu'une telle mesure ne peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat que lorsque les prérogatives de l'agent sont modifiées et que ses conditions de travail le sont de manière substantielle; que, selon elle, ces deux conditions ne sont pas réunies en l'espèce; qu'elle explique qu'un arrêté de l'administrateur-délégué relatif à l'affectation des membres du personnel de l'AFSCA a, notamment, déterminé la liste des membres du service juridique de l'agence, Paul-

Émile MOUSIN étant désigné en qualité de conseiller avec un profil de "juriste senior responsable du service juridique"; qu'elle ajoute que l'organigramme de l'agence prévoit également qu'un emploi de directeur du service juridique peut être attribué mais que ce poste n'a actuellement pas été déclaré vacant, de sorte qu'il n'existe aucun directeur du service juridique au sein de l'AFSCA; qu'elle affirme que le requérant n'a été ni nommé ni désigné à cet emploi et qu'il occupait la fonction de chef du service juridique; que, selon elle, la mutation litigieuse maintient le requérant dans son rang A3 avec une mission de coordination et celui-ci ne se voit pas privé des prérogatives liées à son rang; qu'elle indique que l'une des fonctions existant au sein de la Direction de politique de contrôle est celle de top expert politique de contrôle - coordinateur de niveau A3, et qu'à ce titre, le requérant dirigera le travail de simplification de réglementation de trente-cinq collaborateurs universitaires, dont des bio-ingénieurs et des vétérinaires; qu'elle fait observer que, dans la note au personnel des services juridiques et des services d'accueil, l'administrateur-délégué a clairement rendu hommage aux compétences du requérant en relevant notamment que l'un des principaux objectifs du business plan est "la simplification administrative", qu'il a insisté sur l'expertise reconnue de P.- E. MOUSIN pour justifier son changement d'affectation et l'a remercié pour le travail accompli au sein du service juridique; qu'elle relève que le descriptif de fonction de la nouvelle tâche du requérant implique notamment une mission de coordination de la législation, un travail à effectuer en qualité de chef d'équipe, et que, dans cette mesure, il n'est pas porté atteinte à ses prérogatives; que, quant aux conditions de travail du requérant, elle affirme qu'il continue à prester dans le même bâtiment avec les mêmes avantages tels qu'un GSM de fonction ou encore la connexion ADSL à domicile; que, selon elle, le requérant doit établir "un lien indiscutable" entre la mesure attaquée et la volonté de le sanctionner et qu'une telle preuve n'est, en l'espèce, pas apportée; qu'en ce qui concerne l'aide-mémoire de la directrice générale des services généraux, elle constate que ce document n'est ni signé ni daté, ni même joint au dossier administratif du requérant, qu'il n'a jamais été endossé par l'administrateur-délégué et qu'il ne peut, en aucun cas, lui être imputé; qu'elle en déduit qu'il ne peut être soutenu que la décision de changement d'affectation se fonde sur des éléments fautifs imputables au requérant et qu'elle serait une sanction déguisée à son encontre; qu'enfin, elle insiste sur la circonstance qu'il y a une symétrie totale entre les prérogatives qui étaient liées aux fonctions précédentes du requérant et celles qui lui sont maintenant confiées;

Considérant que le changement d'affectation ainsi que la mutation sont en soi des mesures d'ordre intérieur relevant de la bonne gestion des ressources humaines et ne sont donc pas susceptibles de recours dès lors qu'elles ne portent pas atteinte aux droits statutaires ou aux prérogatives des agents; qu'il peut cependant en aller autrement

en raison de la teneur de l'acte et des circonstances qui ont entamé ou engendré la décision critiquée;

Considérant qu'en l'espèce, jusqu'à ce qu'intervienne la décision attaquée, le requérant occupait la fonction de "chef du service juridique" et dirigeait une équipe de vingt-deux agents dont quatorze exerçant une fonction de juriste; que, contrairement à ce que soutient la partie adverse, ni la motivation formelle de l'acte attaqué ni son dispositif n'attribuent formellement au requérant la fonction de "Top Expert Politique de contrôle (DWO487)"; que l'acte attaqué mentionne uniquement que le requérant est "affecté en qualité de Conseiller au sein du staff de la Direction générale de la Politique de Contrôle" et que, selon le requérant, la fonction qu'il exerce en fait ne correspond nullement à celle décrite dans la description de la fonction de "Top Expert"; qu'en outre, à supposer que cela soit néanmoins cette fonction qui lui est attribuée en droit, elle s'accompagne d'une diminution du niveau de responsabilités puisque, au regard de la description de fonction du "Top Expert Politique de contrôle (P.3)", le requérant sera dirigé non seulement par le directeur général de la politique de contrôle mais également par les directeurs de la direction animaux, ou végétaux ou transformation et distribution, selon le cas, alors qu'auparavant il ne relevait que du directeur général des services généraux; que le requérant relève, en outre, une série d'autres diminutions de ses responsabilités; qu'il ne peut être fait abstraction de la réunion qui s'est tenue le 17 septembre 2009 en présence de l'administrateur-délégué et à laquelle le requérant a été convoqué par un courrier électronique de la directrice générale des services généraux en vue de "faire le point sur la manière dont tu gères le service juridique et sur le suivi donné à notre entretien de fonctionnement du 16 avril 09" en lui précisant qu'il "n'est pas nécessaire que tu prépares quelque chose"; qu'il ressort des pièces du dossier administratif que la directrice générale a formulé des critiques graves sur la manière dont le requérant gère son service, soulignant, plus particulièrement, un manque de loyauté vis-à-vis de décisions ou de positions prises par le management de l'AFSCA, une organisation déficiente de la communication au sein du service juridique, une répartition du travail et une attribution des dossiers de façon arbitraire, sans logique apparente et suscitant le mécontentement des collaborateurs, une déresponsabilisation de son rôle de chef de service, une gestion déficiente du service juridique, un mauvais exemple pour les collaborateurs et un comportement inacceptable; que ces griefs précis n'ont pas été préalablement portés à la connaissance du requérant afin qu'il puisse utilement réagir; que le jour même de cet entretien, l'administrateur-délégué a pris la décision attaquée; qu'au vu de tels griefs et de la précipitation avec laquelle l'administrateur-délégué a pris ladite décision, il est clairement établi que l'objectif poursuivi par la mesure de changement d'affectation n'est sûrement pas de confier au requérant la gestion d'un service plus important mais, au contraire, de lui confier une

fonction purement consultative pour éviter la réitération de la mauvaise gestion dénoncée par la directrice générale; qu'il convient également de relever que si l'acte attaqué souligne "la haute expertise de Monsieur Paul Mousin et sa connaissance des domaines relevant des compétences de l'Agence", par contre, il n'est pas indiqué que le requérant présenterait les qualités d'un chef de service ou que la gestion d'un autre service lui sera confiée; que le lien entre l'entretien du 17 septembre 2009 et l'acte attaqué est d'ailleurs reconnu expressément par l'administrateur-délégué puisque, à l'occasion de sa notification, il écrit au requérant : "je suis certain que vous répondrez parfaitement aux attentes évoquées lors de notre entretien"; qu'enfin, les griefs formulés par la directrice générale n'ont pu l'être qu'à la suite d'informations qui lui ont été transmises directement par les collaborateurs du requérant; qu'à l'égard de ces derniers, l'acte attaqué, quelle que soit la façon élogieuse dont la décision litigieuse leur a été communiquée, apparaît nécessairement comme la reconnaissance du bien-fondé de leurs doléances et dès lors comme un désaveu de l'action du requérant en qualité de chef du service juridique; qu'au vu de l'ensemble de ces éléments, l'acte attaqué ayant été pris en fonction du comportement du requérant, lui causant grief, le recours est, en conséquence, recevable;

Considérant que dans un premier moyen, pris de "la violation des principes généraux de l'audition préalable et du contradictoire, du principe général d'administration raisonnable et d'équitable procédure, et de l'excès de pouvoir", le requérant fait valoir, se fondant sur une jurisprudence du Conseil d'Etat, que l'acte attaqué a été adopté sans qu'il n'ait été, préalablement, entendu par la partie adverse et sans qu'il n'ait reçu la possibilité de faire valoir, à cette occasion, son point de vue alors qu'en vertu des principes visés au moyen, toute personne, et notamment tout agent public, à l'égard de laquelle l'administration envisage de prendre une mesure grave pour ses intérêts moraux ou matériels, fondée sur son comportement personnel, doit être avertie du projet de l'administration à son égard et se voir offrir la possibilité d'être préalablement entendue en vue de faire valoir son point de vue; qu'en l'espèce, il estime que sa nouvelle affectation ne correspond plus à une fonction de direction et que l'acte attaqué est fondé sur son comportement personnel, cet élément se déduisant, selon lui, de la proximité, sur le plan chronologique, de la formulation et de la formalisation de griefs à son encontre, lors de la réunion du 17 septembre 2009, et de l'adoption de l'acte attaqué; qu'il en conclut qu'au vu des motifs réels qui sous-tendent son changement d'affectation, il aurait dû, préalablement à l'adoption de l'acte attaqué, être averti des intentions de la partie adverse, et obtenir la possibilité d'être entendu à ce propos;

Considérant que dans sa note d'observations, la partie adverse répond à ce moyen en se référant aux arguments développés à propos de l'exception d'irrecevabilité, répétant que le requérant conserve ses prérogatives et occupe toujours une fonction de rang A3, ce changement d'affectation ne provoquant aucune dévalorisation dans son chef; qu'elle insiste sur la circonstance que la note de la directrice générale des services généraux n'a jamais reçu l'approbation ou la confirmation de l'administrateur-délégué qui, au contraire, loue l'expertise et les compétences particulières du requérant pour mener à bien une tâche essentielle désignée dans le plan stratégique de l'AFSCA;

Considérant que, comme il l'a été dit à l'occasion de l'examen de la recevabilité du recours, l'acte attaqué n'est pas une simple mesure d'ordre intérieur dès lors qu'il a été pris en fonction du comportement du requérant et des griefs graves formulés à son encontre par son chef de service; que dans cette mesure, la partie adverse devait au préalable avertir l'agent de ces griefs afin de lui permettre de formuler ses observations et ensuite l'entendre à ce sujet; qu'en recevant pour instruction qu'il n'avait "rien à préparer" pour cette réunion, le requérant a manifestement été induit en erreur quant à sa portée, ignorant qu'il courait le risque de perdre sa fonction de chef du service juridique; que, par ailleurs, il ne ressort nullement de l'acte attaqué que la volonté était de lui confier la gestion d'un service plus important; que le premier moyen est fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen qui, à le supposer fondé, ne pourrait conduire à une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

L'État belge, représenté par le Ministre de la Santé publique, est mis hors de cause.

Article 2.

Sont annulés :

- la décision de l'administrateur-délégué de l'AFSCA notifiée sous forme de note le 21 septembre 2009 et formalisée dans un arrêté du 28 septembre 2009 «concernant le changement de l'affectation de Monsieur Paul MOUSIN» et affectant celui «en qualité de conseiller au sein du staff de la Direction générale de la Politique de Contrôle», à partir du 1^{er} octobre 2009;

- ainsi que l'arrêté du 28 septembre 2009 qui a officialisé le changement d'affectation de Paul-Emile MOUSIN en tant que conseiller au staff de la direction générale de la politique de contrôle.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le huit mars deux mille dix par :

M^{me} VANDERNACHT, conseiller d'État, président f.f.,

M^{me} VAN HOVE, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

P. VANDERNACHT.