

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 206.413 du 5 juillet 2010

A.196.092/VIII-7266

En cause : **MOLITOR** Dominique,
ayant élu domicile chez
Mes Jean BOURTEMBOURG et
Anne FALYS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

- 1. le Secrétaire d'État à la mobilité,**
- 2. BELGOCONTROL**, représenté
par son délégué,
ayant élu domicile chez
Me Jérôme SOHIER, avocat,
avenue Émile De Mot 19
1000 Bruxelles.

--

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

Vu la requête unique introduite le 2 avril 2010 par Dominique MOLITOR,
tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de :

- " - la décision prise par le Secrétaire d'État à la Mobilité à une date inconnue de mettre fin à la mise à disposition du requérant vers la BSA-ANS, avec effet au 15 avril 2010;
- la décision prise, le 11 mars 2010, au nom du Comité de Direction de Belgocontrol, par l'Administrateur-délégué de mettre fin, à partir du 15 avril 2010, au congé assimilé à une période d'activité de service accordée au requérant par la décision n° 1176 du 26 septembre 2006",

et d'autre part, à l'annulation de ces décisions;

Vu les notes d'observations et les dossiers administratifs;

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 2 juin 2010, convoquant les parties à comparaître le 23 juin 2010;

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

Vu la lettre du 14 juin 2010 remettant l'affaire à l'audience publique du 5 juillet 2010 à 11 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Cédric MOLITOR, loco Mes Jean BOURTEMBOURG et Anne FALYS, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M. Luc CLOET, conseiller général a.i., comparaissant pour la première partie adverse, et Me David RAMET, loco Me Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la seconde 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 se présentent comme suit :

1. Depuis 1981, le requérant est contrôleur principal de la circulation aérienne "ADR" statutaire au sein de BELGOCONTROL et, depuis 2002, est affecté à ce titre à la tour de contrôle de l'aéroport de Liège.

2. En application des articles 48 et 49 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, plus particulièrement concernant le transport aérien, un arrêté royal est adopté, le 14 février 2006, "portant création d'une autorité de surveillance nationale (NSA) des services de la navigation aérienne" au sein de la direction générale "Transport aérien" du S.P.F. Mobilité et Transports.

Un autre arrêté royal du 14 février 2006 "relatif aux modalités de la mise à disposition du personnel de BELGOCONTROL auprès de l'autorité nationale de surveillance (NSA) de la navigation aérienne" fixe les modalités générales de la mise à disposition, sur une base volontaire, des agents de BELGOCONTROL au S.P.F. Mobilité et Transports, afin d'être affectés à cette nouvelle autorité de surveillance. Cet arrêté royal du 14 février 2006 dispose, plus particulièrement en son article 6, que "pendant le temps de leur mise à disposition, les personnes désignées sont placées sous le pouvoir hiérarchique, tel qu'il est exercé au sein du Service public fédéral Mobilité et Transports, et leur lien juridique de subordination envers BELGOCONTROL est suspendu".

3. À partir du 1^{er} juin 2006, le requérant est mis à la disposition de l'autorité nationale de surveillance ("Belgian Supervising Authority for Air Navigation Services", en abrégé BSA- ANS), à Bruxelles, pour exercer la fonction d'Expert ATS (Air Traffic Services) OPS au sein de la direction générale "Transport aérien", pour une durée indéterminée.

Pour permettre cette mise à disposition, BELGOCONTROL accorde au requérant, à dater du même jour, un congé assimilé à une période d'activité de service. À partir du 1^{er} septembre 2006, ce congé est ramené à 80 % de la durée des prestations normalement imposées au requérant au sein de BELGOCONTROL, "les 20 % restant d'un emploi à plein temps à BELGOCONTROL (étant) uniquement attribués pour le maintien de sa qualification radar".

4. À partir du 1^{er} août 2009, le requérant reprend temporairement le service à 100 % auprès de BELGOCONTROL en raison d'un manque de personnel à la tour de contrôle de Liège. Il est prévu que cette situation provisoire prenne fin le 1^{er} octobre 2009.

5. Le 29 septembre 2009, J.-C. TINTIN, administrateur-délégué de BELGOCONTROL, écrit au directeur de la BSA-ANS, au sujet d'un manquement déontologique du requérant à l'occasion d'une enquête sur un incident aérien survenu le 13 juin 2009.

6. Le 1^{er} octobre 2009, P. VANHEYSTE adresse au requérant un message électronique ainsi rédigé :

" Mr Tintin m'a contacté en me demandant s'il pouvait compter sur toi jusqu'au mois de novembre; j'ai provisoirement accepté mais je crois qu'il serait mieux que nous nous rencontrions pour en discuter. Serais-tu libre le mardi 06 oct vers 14.00Hrs ? (...)"

Le 6 octobre 2009, une réunion est organisée entre le requérant, P. VANHEYSTE et M. HAEST, "Head of CNS Department". Le procès-verbal de cette réunion, signé par ces derniers, indique ce qui suit :

- " Les points suivants ont été discutés concernant D. Molitor (DM):
- a. la lettre de BELGOCONTROL mentionnant son comportement inacceptable concernant une enquête d'un incident
 - b. pauvre qualité de la préparation de l'audit de Liège ; résultats délivrés une semaine avant l'audit et DM était absent après. Tout le travail a été refait par P. Peeters et M. Haest
 - c. sa formation d'auditeur toujours pas terminé (sic) après 2 ans
 - d. le fait qu'il envoie des infos (parfois tendancieuses) concernant BELGOCONTROL quand il est de service à Liège n'est pas compatible avec son rôle de membre de la BSA ; tous les autres membres de la BSA les suppriment sans avoir lu ses messages
 - e. qu'il n'est pas clair dans les documents qu'il produit, M. Haest a dû le corriger plusieurs fois entre-autre pour l'audit dans le cadre de l'ANSP Luxembourgeois

Conclusion :

Il était quasiment impossible d'avoir une discussion avec D. Molitor.

3. Suite de la discussion :

P. Vanheyste a clairement expliqué que :

- a. les faits mentionnés dans la lettre de BELGOCONTROL étaient déontologiquement inacceptables
- b. la qualité de son travail était insuffisante
- c. qu'après plus de trois ans au sein de la BSA, il avait toujours besoin d'un coach, mais que la BSA-ANS n'avait pas la capacité de s'en occuper; les membres recrutés sont supposés avoir le bagage nécessaire pour fonctionner correctement
- d. mise à part le fait que M. Haest a essayé de le corriger quelques fois, on a avoué qu'on ne lui a jamais dit qu'il y avait un problème et que c'était les faits mentionnés dans la lettre de BELGOCONTROL qui ont fait déborder le vase

e. en conclusion qu'il voulait mettre terme à la coopération avec D. Molitor et qu'il voyait deux solutions :

- la solution élégante, c'est-à-dire que D. Molitor demande sa démission p.ex. à cause de l'incompatibilité des jours à prester comme contrôleur aérien depuis l'introduction de CANAC II et le travail à la BSA-ANS

- la solution moins élégante : P. Vanheyste demande la démission de D. Molitor

f. après une courte décision D. Molitor a remercié P. Vanheyste pour sa franchise et il a été convenu qu'il (DM) demanderait sa démission pour début 2010 et qu'il pourrait finaliser sa formation d'auditeur à l'IANs Luxembourg. P. Vanheyste lui a proposé qu'il préviendrait M. Tintin de l'accord et de lui demander s'il voulait DM en renfort jusque fin 2009".

7. Le 27 octobre 2009, P. VANHEYSTE adresse au requérant le courrier électronique suivant :

" Suite à notre entretien du 06 octobre, j'ai informé Mr. Tintin de ce que tu réintégreras BELGOCONTROL à temps plein à partir du mois de janvier.

Je voudrais bien avoir ton idée pour officialiser l'interruption de notre coopération ; comme discuté longuement pendant notre entretien avec Marc, je propose d'envoyer le message suivant à Mr Tintin et au service du personnel du SPF :

"Après un entretien sur les conditions et le régime de travail de D. Molitor, travaillant 1 / 5^{ème} comme contrôleur chez BELGOCONTROL, nous n'avons pas trouvé de solution satisfaisante pour l'intéressé.

Après mûre réflexion il ne souhaite plus travailler au sein de la BSA-ANS et ceci à-p-d Janvier 2010."

Si tu es toujours d'accord avec cette approche j'élaborerai un peu le texte, dans le cas contraire je tiendrai compte de tes remarques éventuelles.

(...)"

8. Le 29 octobre 2009, le requérant répond :

" (...)

Je vous signifie que je n'ai jamais exprimé le souhait de mettre fin à mon mandat d'expert ATM à la DGTA et maintiens ma décision de ne pas démissionner de mes fonctions.

Lors de notre entretien du 06 octobre 2009, j'ai été étonné par les reproches et le courrier (en néerlandais) du 24 septembre 09 de Monsieur J-C Tintin qui vous avait été adressé et dont vous m'avez remis copie à cette occasion.

A l'issue de cet entretien, j'ai déclaré vouloir prendre un temps de réflexion avant de donner ma réponse.

En effet, jusqu'à ce jour-là, aucune remarque importante quant à mon travail ne m'avait été adressée.

Les reproches verbaux exprimés lors de notre entrevue sont peu clairs et à tout le moins ne caractérisent pas une faute professionnelle.

En ce qui concerne la copie du courrier susvisé reçue par voie non officielle, dès que j'aurai eu accès au dossier et fait valoir mes droits de réponse et de défense, nous en rediscuterons.

Néanmoins, je demeure ouvert à toute proposition amiable qui ne me porterait pas préjudice, tant sur le plan de mon honneur qu'au niveau financier.

Je prends bonne note de votre décision de prolonger ma mise à disposition à temps plein à la tour de Liège dans l'intérêt du service ATS de Belgocontrol suite à la demande de Monsieur JC Tintin, à partir du 1er novembre 2009 prochain et ce, jusqu'à nouvel ordre.

(...) ".

9. Le 18 décembre 2009, F. DURINCKX, directeur général de la direction générale du "Transport aérien" écrit au secrétaire d'État à la Mobilité pour lui proposer de mettre fin au détachement du requérant vers la BSA-ANS.

Il joint à cette proposition un rapport énumérant une série de griefs à l'encontre du requérant et débouchant sur les conclusions générales suivantes :

" Tenant compte des faits décrits ci-dessus, nous concluons que Dominique Molitor :

- ne peut plus fonctionner au sein de la BSA-ANS pour des raisons déontologiques (voir lettre BELGOCONTROL)

- ne possède pas les qualités requises pour travailler dans la DGTA et surtout pas au sein de la BSA-ANS".

10. Le 2 février 2010, le Secrétaire d'État à la Mobilité écrit à l'administrateur-délégué de BELGOCONTROL :

" (...)

En application de l'article 7 de l'arrêté royal du 14 février 2006 relatif aux modalités de la mise à disposition du personnel de Belgocontrol auprès de l'autorité nationale de surveillance (NSA) de la navigation aérienne, je vous informe que nous avons pris la décision de mettre fin à la mise à disposition de Monsieur Dominique MOLITOR vers la BSA-ANS. Il sera remis à votre disposition à partir du 15 avril 2010 dans le respect d'un préavis de trois mois.

(...) ".

Il s'agit du premier acte attaqué.

11. Le 17 février 2010, le directeur P&O a.i. du S.P.F. Mobilité et Transports écrit au requérant :

" (...)

Par la présente, je vous confirme la décision du Secrétaire d'État à la Mobilité (dont copie en annexe) de mettre fin à votre mise à disposition auprès du Service public

fédéral Mobilité et Transport - Direction générale Transport aérien - Autorité nationale de surveillance de la navigation aérienne (BSA-ANS).

Le préavis d'une durée de trois mois débute le 2 février 2010.

Conformément à l'article 7 alinéa 3 de l'arrêté royal du 14 février 2006 relatif aux modalités de la mise à disposition du personnel de Belgocontrol auprès de l'autorité nationale de surveillance de la navigation aérienne, pouvez-vous marquer votre accord pour fixer la fin de votre préavis au 14 avril 2010 ?

Dans le cas contraire, la fin de la période de préavis serait fixée au 1er mai 2010 au soir.

(...) ".

12. Le 11 mars 2010, J.-C. TINTIN, administrateur-délégué de BELGOCONTROL, prend la décision suivante :

" Vu la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques ;

Vu l'arrêté royal du 2 avril 1998 portant réforme des structures de gestion de l'aéroport de Bruxelles-National ;

Vu l'arrêté royal du 25 août 1998 portant approbation du contrat de gestion entre l'État et la Régie des Voies aériennes ;

Vu l'arrêté royal du 25 août 1998 portant classement de la Régie des Voies aériennes en entreprise publique autonome ;

Vu l'arrêté royal du 14 février 2006 relatif aux modalités de la mise à disposition du personnel de Belgocontrol auprès de l'autorité nationale de surveillance (NSA) de la navigation aérienne, notamment les articles 3 à 6 ;

Vu le statut administratif des agents de Belgocontrol ;

Vu le règlement des congés et des absences des agents de Belgocontrol, notamment le Titre II, article 14 bis ;

Vu la décision n° 1776 du 26 septembre 2006 accordant à M. MOLITOR Dominique J.A., contrôleur principal de la circulation aérienne " ADR " au prorata de 80% de la durée des prestations qui lui sont normalement imposées (exerçant les fonctions d'expert ATS) un congé assimilé à une période d'activité de service et ce à partir du 1er septembre 2006 ;

Vu la décision du Cabinet du Secrétaire d'État à la Mobilité de mettre fin à la mise à disposition de l'intéressé vers la BSA-ANS portée à la connaissance de Belgocontrol par la lettre LA/BSA/PV-2009-608B 2088175 du 2 février 2010 ;

Vu la décision du Conseil d'Administration du 2 décembre 1998, concernant les compétences fonctionnelles des organes de gestion et délégations de pouvoirs ;

D E C I D E :

Article unique.- A partir du 15 avril 2010 il est mis fin au congé assimilé à une période d'activité de service accordé à Monsieur MOLITOR Dominique J.A., par la décision n° 1776 du 26 septembre 2006 ".

Il s'agit du second acte attaqué;

Considérant que la première partie adverse conteste la recevabilité du recours et considère que la requête est "sans objet" et que le dommage est inexistant, du moins sur le plan matériel; qu'elle souligne que l'arrêté royal du 14 février 2006 relatif aux modalités de la mise à disposition du personnel de BELGOCONTROL auprès de l'autorité de surveillance (NSA) de la navigation aérienne n'a pas pour but de régir ou promouvoir une extension des possibilités statutaires de carrière au bénéfice du personnel de BELGOCONTROL, mais exclusivement d'organiser une relation réglementée entre l'État et BELGOCONTROL; qu'elle expose que le règlement européen 549/2004/CE oblige le S.P.F. à s'adresser à BELGOCONTROL pour bénéficier immédiatement d'un personnel qualifié et expérimenté dans les diverses spécificités de la navigation aérienne, alors même que cet organisme éprouve déjà des difficultés certaines à disposer d'un nombre suffisant d'agents de ce type pour ses activités opérationnelles quotidiennes; qu'elle souligne que l'organisation du volontariat et le tri qualitatif et/ou sélectif (si plus de candidats valables que nécessaires) sont prévus et réalisés au seul bénéfice du S.P.F. Mobilité et Transports et de BELGOCONTROL, et non au bénéfice des candidats; que, selon elle, le préavis prévu par l'article 6 de l'arrêté royal précité est seulement de nature à permettre à chacune des personnes publiques concernées de s'organiser compte tenu de la rareté du personnel qualifié visé; qu'elle invoque divers arguments destinés à démontrer que le respect du préavis de trois mois ne concerne que les institutions en cause, et pas du tout la mise en œuvre du droit social; que, de même, elle estime que le rapport du chef de service, requis par l'article 7 de l'arrêté royal précité, est imposé dans l'intérêt des institutions concernées et non dans l'intérêt de l'agent; qu'elle observe encore que la lettre du 2 février 2010 est adressée à BELGOCONTROL et non au requérant, ce qui confirmerait que son auteur se situe dans une relation de droit administratif purement bilatérale; qu'elle déduit de l'ensemble de ces observations que le premier acte attaqué ne concerne pas le requérant et que le recours est irrecevable; qu'à l'audience, elle ajoute que les actes attaqués sont dépourvus d'objet dans la mesure où le détachement du requérant avait pris fin dès le 1^{er} août 2009;

Considérant que le requérant est le destinataire direct des actes attaqués, même si ces derniers s'inscrivent dans la mise en œuvre de dispositions coordonnant l'action de deux autorités publiques en vue du bon accomplissement de prestations de service public; que ces actes, mettant fin à un détachement qui avait été décidé sur demande du requérant et après une sélection, modifient de manière significative ses conditions de travail, sa situation hiérarchique et la nature de ses fonctions; qu'il ressort du dossier administratif ainsi que des actes attaqués eux-mêmes que c'est seulement à

la date du 15 avril 2010 qu'il a été mis fin à la mise à disposition litigieuse, le retour du requérant dans les services de BELGOCONTROL à Liège à partir d'août 2009 n'étant qu'une mesure d'ordre intérieur de nature provisoire; qu'en outre, leurs motifs mettent manifestement en cause son comportement; que dès lors, ces actes lui font grief, même s'ils ne lui causent pas de préjudice pécuniaire ou statutaire, et sont susceptibles de recours; que la finalité des dispositions prévoyant un préavis préalable est sans importance à cet égard; que le recours est recevable;

Considérant que le requérant prend un moyen de la violation du principe audi alteram partem, du défaut de motivation, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir;

Considérant que le premier acte attaqué est fondé sur le comportement du requérant et emporte des conséquences importantes sur la nature et les modalités d'exercice de ses fonctions; qu'il ne pouvait dès lors être adopté sans que le requérant ait eu la possibilité de faire valoir son point de vue en connaissance de cause; qu'en l'espèce, pareille possibilité n'a nullement été donnée au requérant, lequel a seulement été convoqué à une réunion au cours de laquelle il lui a été proposé de démissionner de ses fonctions à la BSA-ANS, en raison de griefs dont il prenait simultanément connaissance; qu'en dépit des termes de son courrier électronique du 29 octobre 2009, évoquant l'accès au dossier et les "droits de réponse et de défense", il n'a jamais été invité à s'expliquer ni verbalement ni par écrit, et n'a jamais reçu communication du rapport de F. DURINCKX du 18 décembre 2009 reprenant de multiples griefs à son encontre; que, par ailleurs, l'acte attaqué ne comporte aucune motivation formelle; que le moyen est fondé;

Considérant que le second acte attaqué trouve sa cause dans le premier, dont l'illégalité rejaillit dès lors sur lui;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens de la requête, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulées :

- la décision prise par le Secrétaire d'État à la Mobilité à une date inconnue de mettre fin à la mise à disposition de Dominique MOLITOR vers la BSA-ANS, avec effet au 15 avril 2010;

- la décision prise, le 11 mars 2010, au nom du Comité de Direction de BELGOCONTROL, par son administrateur-délégué de mettre fin, à partir du 15 avril 2010, au congé assimilé à une période d'activité de service accordée à Dominique MOLITOR par la décision n° 1176 du 26 septembre 2006.

Article 2.

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

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la première partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le cinq juillet deux mille dix par :

M ^{me} DÉOM,	conseiller d'État, président f.f.,
M ^{me} DRAPIER,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

B. DRAPIER.

D. DÉOM.