

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 208.022 du 8 octobre 2010

A.197.852/VIII-7478

En cause : **LENAIN** Christian,
ayant élu domicile chez
Mes Peter LUYPAERS et
Hans-Kristof CAREME, avocats,
Industrieweg 4 bus 1
3001 Heverlee,

contre :

Belgocontrol,
ayant élu domicile chez
Me Bruno LOMBAERT, avocat,
Central Plaza
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles.

--

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

Vu la demande introduite le 4 octobre 2010 par Christian LENAIN, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "la décision du 21 septembre 2010 prise par l'administrateur délégué au nom du Comité de Direction de Belgocontrol imposant au requérant une mutation à la Unit APP à Bruxelles";

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu l'ordonnance du 5 octobre 2010 fixant l'affaire à l'audience publique du 7 octobre 2010;

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

Entendu, en leurs observations, Me Hans-Kristof CARÊME, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Mes Bruno LOMBAERT et Michèle BELMESSIERI, avocats, comparaissant 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 se présentent comme suit :

Le requérant est fonctionnaire auprès de Belgocontrol et depuis le 1^{er} octobre 2007, il exerçait la fonction de contrôleur en chef de la circulation aérienne, encore appelée "Supervisor at Regional Aiport" à l'aéroport de Charleroi.

Le 16 septembre 2010, le chef du département ATS Opérations a proposé au comité de direction de Belgocontrol la mutation du requérant dans les termes suivants :

" Considérant que dans l'intérêt du service, la Unit EBCI, il y a lieu de prévoir une mutation imposée de Monsieur Lenain à la Unit APP à Bruxelles;

Que Monsieur Lenain ne remplit pas ou de manière insatisfaisante sa fonction de Supervisor Regional Airport, en l'espèce à EBCI;

Que la fonction précitée consiste notamment à :

- superviser tactiquement les activités du team opérationnel ATC de la unit à EBCI;
- assumer la direction, la répartition du travail et le bon fonctionnement des membres du team ATC de la unit;
- assurer la diffusion d'informations et l'application des mesures qui y sont mentionnées et qui sont nécessaires au bon fonctionnement du team ATC;
- coordonner et à garantir tactiquement l'application des mesures à prendre et à rendre compte des mesures prises;
- participer à des réunions relatives à la unit ATC;
- assister le Manager ATS Régions dans le cadre de différentes activités de la unit ATC à EBCI, y compris soutenir le Manager ATS Régions en ce qui concerne les études et projets;
- fournir les informations demandées;
- rendre compte des mesures prises;
- participer activement à des formations;
- organiser le travail, à superviser et à coordonner les activités opérationnelles quotidiennes de la unit;
- assurer et/ou à superviser le gestion administrative de sa unit;
- constituer et à maintenir un team efficace;

Qu'il s'avère cependant qu'à ce jour, le manuel OPS n'a pas été complété (mis à jour), malgré des demandes répétées à cette fin; que certaines tâches ne sont pas exécutées ou exécutées avec du retard; que les accords convenus avec les autorités aéroportuaires de Charleroi ne sont pas respectés et ne sont pas suffisamment coordonnés avec le team; que des procédures non conformes aux exigences en matière de sécurité ont été introduites/maintenues; que l'on ne veille pas ou pas suffisamment au respect des horaires/heures de service; que les rapports OCA ne sont pas complétés, malgré des demandes répétées à cette fin; que des restrictions VFR sont introduites sans aucune concertation avec le management OPS; que monsieur Lenain a omis à plusieurs reprises de fournir sa collaboration/le support requis - support que l'on peut attendre d'un Supervisor Regional Airports - au Manager Régions ATS dans le cadre de plusieurs activités/dossiers de la unit ATC à EBCI;

Que l'intérêt du service nécessite que la unit à EBCI dispose d'un superviseur qui satisfasse scrupuleusement à toutes les conditions de la fonction, et ce en collaboration et en concertation avec le Manager ATS Régions et/ou le Head of ATS Operations; que dans ce cadre, une étroite collaboration est requise avec les autorités aéroportuaires de Charleroi; qu'il incombe également au superviseur de remplir toutes les formalités formelles et administratives et de respecter et de faire respecter les règlements et statuts en vigueur, entre autres en ce qui concerne la formation des membres du team;

Que Monsieur Lenain n'assume pas ses responsabilités relatives aux points susmentionnés et qu'il convient par conséquent dans l'intérêt du service de prévoir une mutation imposée, conformément à l'article 62 du Statut Administratif, à partir du 1^{er} octobre 2010".

Il ressort d'un procès-verbal provisoire, déposé dans le dossier administratif que le 16 septembre 2010, le Comité de direction s'est réuni, a pris connaissance de la note précitée et a marqué son accord sur la mesure de mutation du requérant.

Le 21 septembre 2010, l'administrateur délégué de Belgocontrol a formalisé, au nom du comité de direction et conformément à la note du chef du département ATS Opérations, l'ordre de mutation relatif au requérant. Il s'agit de l'acte attaqué.

Le 4 octobre 2010, le requérant s'est présenté à la Unit APP à Bruxelles où il exerce la fonction de "Supervisor at EBBU/CANAC";

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, "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 dans sa note d'observations, la partie adverse conteste la recevabilité du recours faisant valoir que la décision attaquée n'est pas une sanction disciplinaire déguisée dès lors qu'il n'y a pas eu une intention de punir, le requérant s'abstenant de fournir un élément de preuve à ce sujet; qu'elle ajoute que la décision attaquée n'a pas de répercussion sur le statut administratif et pécuniaire de l'agent dès lors qu'il conserve son emploi de niveau 1, rang 11; qu'elle affirme également que le requérant continue à exercer, à Bruxelles, une fonction similaire à celle exercée avant sa mutation et procède à une comparaison des deux fonctions; qu'elle souligne que la seule différence réside dans la circonstance qu'un "Supervisor at Regional Airport" doit organiser le travail et coordonner les activités opérationnelles quotidiennes de son unité et assurer la gestion de celle-ci, ce que ne fait pas son homologue au sein du CANAC; qu'elle relève encore que le requérant ne se plaint nullement de ses nouvelles fonctions à Bruxelles et que celles-ci n'altèrent aucunement ses perspectives de carrière; qu'enfin, elle fait valoir que la décision attaquée ne peut pas être qualifiée de mesure d'ordre susceptible de recours, celle-ci ayant été prise uniquement dans l'intérêt du service; qu'elle considère que le simple fait que la mesure a été prise en raison du comportement du requérant, ne suffit pas à la transformer en une mesure faisant grief et rappelle à ce sujet certains arrêts du Conseil d'État; qu'elle répète que la décision attaquée n'a pas de conséquences graves sur la situation du requérant, celui-ci restant affecté à un emploi de son grade, avec le même traitement et des responsabilités analogues;

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 engendré la décision critiquée;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier administratif et plus particulièrement de la note du 16 septembre 2010 précitée, que la mesure attaquée a été prise en raison du comportement du requérant, de nombreuses défaillances étant soulignées dans son chef; que toutefois, si certaines de ces défaillances peuvent être disciplinairement sanctionnées, il ne ressort cependant pas des pièces fournies par les parties que telle a été la volonté de la partie adverse; que, à ce stade de la procédure, la décision attaquée ne peut être qualifiée de sanction disciplinaire déguisée; que, toutefois, elle engendre des modifications importantes dans l'exercice des fonctions du requérant, en le privant de ses attributions de "Supervisor at Regional Airport"; que, même si le requérant conserve bien son grade de contrôleur en chef de la circulation aérienne, il n'en résulte pas moins que ses missions ne sont plus les mêmes dans la

mesure où il n'assure plus la gestion, la supervision et la coordination d'une unité comme à l'aéroport de Charleroi, son autonomie de décision n'étant plus la même; qu'il ne serait d'ailleurs pas cohérent, eu égard aux différents reproches formulés, que la partie adverse confie au requérant, à Bruxelles, les mêmes responsabilités qu'à l'aéroport de Charleroi alors que le principal motif de la mutation est qu'il n'a pas assumé lesdites responsabilités avec satisfaction; que dans ces conditions, la mesure attaquée est grave dès lors qu'elle engendre des modifications importantes dans l'exercice des fonctions du requérant; que le recours dirigé contre elle est recevable;

Considérant, quant à l'extrême urgence, que le requérant fait valoir que celle-ci doit être envisagée sous deux angles; qu'il soutient tout d'abord, qu'il a saisi le Conseil d'État avec la diligence requise, dans un délai inférieur à quinze jours depuis sa prise de connaissance de l'acte attaqué, le 22 septembre 2010 et qu'ensuite, il ne pourrait obtenir satisfaction s'il devait introduire un recours en suspension ordinaire; qu'à cet égard, il relève qu'il est privé, depuis le 1^{er} octobre 2010, de ses attributions de "Supervisor at Regional Airport" à l'aéroport de Charleroi; que, selon lui, même si cet acte produit immédiatement ses effets, son préjudice n'est pas entièrement consommé; qu'il invoque à ce propos la circonstance qu'il ne sera plus à même d'exécuter ses attributions avec la crédibilité nécessaire et qu'un tel discrédit auprès de ses collègues et de ses interlocuteurs belges et européens, persistera pendant plusieurs semaines voire plusieurs mois dès lors que la durée de la procédure en suspension ordinaire s'étend généralement au-delà des quarante-cinq jours prévus; qu'il craint, en conséquence, qu'au bout de plusieurs mois, sa mutation ne devienne définitive tant pour ses propres agents que pour ses nombreux interlocuteurs extérieurs;

Considérant que la partie adverse estime que les conditions pour justifier le recours à la procédure en extrême urgence, ne sont pas remplies; qu'elle souligne que l'acte attaqué a été porté à la connaissance du requérant le 22 septembre 2010 et que ce n'est que le 4 octobre 2010 qu'il introduit son recours, au moment où il prend ses fonctions à Bruxelles; que, selon elle, l'acte attaqué a donc déjà commencé à être exécuté ce qui démontre qu'il n'y a pas de réel péril imminent pour le requérant;

Considérant que le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel parce qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse et l'instruction du dossier; que sa recevabilité est soumise à la double condition de l'imminence d'un péril causé par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence du demandeur à prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État;

Considérant que le requérant a fait preuve de diligence en introduisant son recours le 4 octobre 2010 dès lors que la période qui s'est écoulée entre la notification de la décision attaquée, le 22 septembre 2010 et sa mise en oeuvre prévue le 1^{er} octobre 2010, était très courte de sorte qu'il était quasi inévitable que le recours soit introduit après la mise en vigueur de la décision attaquée; que le recours à la procédure d'extrême urgence se justifie dès lors qu'il est aléatoire qu'un arrêt, prononcé selon les règles de la procédure ordinaire en référé administratif, puisse intervenir à bref délai; que le recours à la procédure d'extrême urgence paraît également acceptable compte tenu du contexte de l'affaire et des conséquences immédiates qu'engendre l'acte attaqué pour le requérant; que le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié;

Considérant que le premier moyen de la requête est pris de la violation du principe général de droit audi alteram partem, et de l'excès de pouvoir; que le requérant fait valoir que l'acte attaqué a pour objet de réduire substantiellement ses attributions et qu'une telle mesure d'ordre s'apparente à une mesure disciplinaire dès lors qu'elle a été prise en raison de son comportement; qu'il affirme ne jamais avoir été entendu préalablement par la partie adverse au sujet de cette mesure grave;

Considérant que la partie adverse soutient que l'acte attaqué est une simple mesure d'ordre qui ne fait pas grief au requérant et que, dans ces circonstances, le principe audi alteram partem n'est pas d'application;

Considérant que, dès lors que le recours est jugé recevable, la mesure attaquée est bien une mesure d'ordre grave qui engendre des griefs pour le requérant; que la partie adverse devait au préalable avertir celui-ci de cette mutation afin de lui permettre de formuler ses observations et ensuite l'entendre à ce sujet; que cette audition n'a cependant pas eu lieu de même que le requérant n'a pas été en mesure de faire valoir son point de vue par écrit; que le premier moyen est en conséquence sérieux;

Considérant que le requérant se prévaut d'un préjudice moral dans la mesure où la décision attaquée porte gravement atteinte à sa réputation; qu'il rappelle qu'il est accusé de manquements de fonctionnement, d'organisation et de gestion et que l'acte attaqué a été porté à la connaissance des fonctionnaires qui sont chargés d'assurer le suivi de cette mutation; qu'il ajoute qu'un préjudice n'est pas entièrement consommé par le seul fait que l'acte qui le cause a commencé à produire ses effets car la prolongation de ceux-ci dans le temps est aussi un élément de ce préjudice;

Considérant que la partie adverse fait observer que l'atteinte à la réputation du requérant n'est pas aussi grave qu'il le prétend car il aurait dû agir avec plus de célérité pour introduire son recours; qu'elle répète que l'acte attaqué n'est pas une sanction disciplinaire déguisée et qu'il est sans conséquence sur le statut de l'agent; que, quant à l'incidence de la mesure sur la réputation du requérant, elle estime que seul un nombre limité d'agents de Belgocontrol ont été informés de la mutation et qu'ils n'ont pas eu accès à la note motivée du 16 septembre 2010 ou à la motivation de l'acte attaqué; qu'elle cite également des arrêts qui ont considéré qu'un simple changement d'affectation ne suffit pas à établir un risque de préjudice grave difficilement réparable; qu'elle indique qu'un jugement négatif à l'égard d'un agent ne peut en soi être constitutif d'une atteinte grave à la réputation de cet agent et qu'à tout le moins, un tel dommage moral est susceptible d'être réparé par un éventuel arrêt d'annulation; qu'enfin, elle souligne qu'une telle mesure de mutation imposée à l'agent est limitée dans le temps, à une durée d'un an, conformément à l'article 64, § 2 du statut administratif des agents de Belgocontrol;

Considérant que, comme il a été jugé ci-avant, la mutation du requérant modifie sensiblement les responsabilités qu'il exerçait en tant que "Supervisor at Regional Aiport"; que le préjudice qui en résulte pour le requérant est aggravé par les appréciations négatives formulées sur sa manière de servir; que l'atteinte ainsi portée à sa réputation est incontestable eu égard également à la publicité qui a été réservée à cette mesure; que les faits démontrent que les agents de Belgocontrol ont bien compris que la mesure attaquée n'était pas une "promotion" pour le requérant vu le mouvement de grève qui a été déclenché au sein de l'entreprise; que le préjudice invoqué revêt dès lors un caractère grave et difficilement réparable;

Considérant que les deux conditions requises sont réunies pour qu'il soit fait droit à la demande de suspension en extrême urgence,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est suspendue l'exécution de la décision du 21 septembre 2010 prise par l'administrateur délégué au nom du Comité de Direction de Belgocontrol qui impose à Christian LENAIN une mutation à la Unit APP à Bruxelles.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 4.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le huit octobre 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.