

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 208.779 du 8 novembre 2010

A.196.912/VIII-7368

En cause : **MINART** Brigitte,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre des Affaires étrangères,
ayant élu domicile chez
Me Patrick DE MAEYER, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

--

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

Vu la requête unique introduite le 28 juin 2010 par Brigitte MINART,
tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de :

- " - la décision de la partie adverse, dans le cadre du mouvement diplomatique de l'été 2010, d'affecter la requérante à l'administration centrale, à partir du 1^{er} juillet 2010;
- la décision qui s'en déduit de refuser de donner à la requérante une nouvelle affectation à partir du mois de janvier 2011",

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

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M^{me} MERTES, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 3 septembre 2010, convoquant les parties à comparaître

le 27 octobre 2010;

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 Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me Patrick DE MAEYER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} MERTES, 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. La requérante, née le 19 mai 1955, est entrée au service de la partie adverse en 1980. Elle a été nommée agent de la deuxième classe administrative le 29 avril 1999 et est en poste à l'étranger depuis 1999.

2. Un mail-circulaire du 7 octobre 2009 indique ce qui suit :

" OBJET: MOUVEMENT DIPLOMATIQUE 2010

(...)

1. Avant la fin de cette année, tous les agents des carrières extérieures, le chancelier f.f. et les attachés assistants de la coopération au développement recevront le questionnaire personnel confidentiel d'usage, accompagné d'une liste indicative des fonctions vacantes en poste pour le mouvement 2010.

2. Afin de pouvoir constituer cette liste pour le mouvement 2010, je prie l'ensemble de ces agents de faire savoir au moyen du formulaire ci-joint s'il désirent être inclus dans le mouvement de l'an prochain et, dans l'affirmative, s'ils désirent une affectation en poste ou à l'administration centrale.

Ce formulaire doit parvenir par mail à la Direction du Personnel extérieur (...) au plus tard le 31 octobre 2009.

3. Je saisis cette occasion pour rappeler quels sont les critères pour la rédaction de la liste indicative et l'attribution d'un poste ou d'une fonction à l'Administration centrale:

- les agents qui auront accompli en été 2010 un séjour d'une durée de quatre ans en poste entrent automatiquement en considération pour une mutation;
- les agents qui auront accompli à cette date un séjour d'une durée de trois ans peuvent, sur base d'une demande motivée, entrer en considération pour une

mutation;

- les agents qui auront accompli deux termes successifs en poste rentreront à l'Administration centrale;
- les agents ayant accompli un terme de trois ans à l'Administration centrale seront prioritaires pour une affectation à l'étranger.

4. Nonobstant la Présidence belge de l'UE dans la seconde moitié de 2010, un mouvement diplomatique est malgré tout prévu et sera exécuté en deux phases. Des informations complémentaires à ce sujet vous seront transmises en novembre prochain, dans notre prochain mail concernant les desiderata des agents.

Le Comité de direction me soumettra, en conformité avec les dispositions réglementaires du statut, le règlement organique et les critères ci-dessus, une proposition de mouvement, qui tiendra compte dans la mesure du possible et pour autant que l'intérêt du service le permette, des souhaits des agents."

3. Le 19 octobre 2009, la requérante indique qu'elle souhaite être retenue pour le mouvement diplomatique 2010 pour un poste à l'étranger.

4. Le 10 décembre 2009, le Cabinet du Ministre des Affaires étrangères fait parvenir à tous les postes diplomatiques un mail-circulaire relatif aux mouvements diplomatiques 2010. Ce mail mentionne qui suit :

" (...)

1. Tous les agents statutaires des carrières diplomatique, consulaire et de la coopération au développement, ainsi que le Consul f.f. et les Attachés assistants de la coopération au développement sont priés de remplir le questionnaire annuel repris en annexe relatif à leur situation personnelle et familiale ainsi qu'à leurs souhaits en vue d'affectations futures en 2010.

Même si un agent ne souhaite pas être inclus dans le mouvement, il est impératif de renvoyer le questionnaire afin que la direction du personnel puisse disposer d'informations à jour sur sa situation tant professionnelle que familiale et personnelle. L'information contenue dans le formulaire est introduite dans la banque de données du service du personnel.

2. Comme les années précédentes, une liste indicative de fonctions vacantes pour le prochain mouvement est jointe en annexe.

Il convient cependant de souligner que des modifications à cette liste sont encore possibles en fonction des nécessités du service ou en raison de développements imprévus. Des fonctions peuvent être libérées ou supprimées et de nouvelles fonctions peuvent être ouvertes en cours d'exercice pour répondre à l'évolution de l'environnement local et du cadre dans lequel s'exercent nos relations extérieures, à des préoccupations nouvelles de nature administrative, et à la situation personnelle de certains agents.

L'expérience a cependant démontré que la plupart des postes figurant sur la liste des fonctions vacantes des années précédentes ont été pourvus lors du mouvement.

3. Je vous saurais gré, lorsque vous complétez le questionnaire, de bien vouloir veiller aux éléments suivants :

- état civil : mentionner «marié(e)», «cohabitant(e)» ou «célibataire» et (pour les agents mariés ou cohabitants) préciser le nom, le prénom et la nationalité du

conjoint ou du partenaire;

- enfants : mentionner uniquement les enfants qui sont à charge de l'agent et/ou du partenaire; si la situation de l'enfant (en particulier en ce qui concerne la scolarité) n'est pas un critère pour l'affectation de l'agent, il y a lieu de le mentionner explicitement;
- langues : outre les langues nationales et l'anglais, mentionner, pour chaque langue, si la connaissance est «active» ou «passive» et à quel niveau elle se situe : «base», «suffisant», «bon» ou «excellent».
- fonctions souhaitées : mentionner au moins 5 fonctions par ordre de préférence, pour des postes répartis dans différentes régions et différents secteurs d'activité (postes ou fonctions bilatéraux et multilatéraux). Le choix ne doit pas se limiter aux postes et fonctions figurant sur la liste en annexe; il est évident cependant que les chances de voir ces fonctions pourvues lors du mouvement sont plus grandes. Pour chaque fonction souhaitée, vous développerez en quelques lignes seulement le ou les argument(s) (d'ordre personnel et/ou professionnel) qui vous amènent à solliciter pour la fonction. Vous joindrez vos argumentaires au questionnaire sur une feuille séparée.

La direction du personnel veillera à rencontrer dans la mesure du possible les souhaits exprimés par les agents, en tenant notamment compte de leur situation personnelle et familiale.

En outre, afin d'éviter toute confusion dans le remplissage du formulaire demandé, je souhaite apporter quelques éclaircissements concernant le déroulement du Mouvement 2010.

Celui-ci se déroulera en deux phases :

- juin 2010 :
 - les collaborateurs, consuls et attachés de coopération internationale;
 - Chefs de poste à Abuja, Caracas et Koweït
- janvier 2011 (après la Présidence belge de l'Union européenne): les autres chefs de poste qui sont en poste depuis trois ou quatre ans.

4. Je prie tous les destinataires de ce mail de bien vouloir renvoyer le questionnaire dûment rempli sous couvert d'un rapport ou par mail à l'attention du Directeur du Personnel extérieur (...) au plus tard le 23 décembre 2009."

5. Le 16 décembre 2009, l'Ambassadeur à Genève transmet au Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères le questionnaire annuel 2010 rempli par la requérante.

6. Le 19 mars 2010, le comité de direction examine les candidatures et émet des propositions. Le procès-verbal de cette réunion mentionne ce qui suit :

" (...)

3. Mouvement : fonctions de collaborateur diplomatique.

Le Comité de direction rappelle que, comme le mentionne les mails n/ 2009/0641 du 9 octobre 2009, n/ 2009/0662 du 13 octobre 2009, n/ 2009/0818 du 10 décembre 2009 et n/ 2010/0084 du 29 janvier 2010 concernant le mouvement, des postes supplémentaires peuvent être déclarés vacants et d'autres ne plus être à pourvoir.

Monsieur Frank CARRUET, Directeur du personnel extérieur, fait l'inventaire des postes vacants et énonce les propositions de la Direction d'encadrement Personnel et Organisation sur base des désidératas reçus des candidats.

Madame Brigitte MINART, agent de la deuxième classe administrative de la carrière du Service extérieur, actuellement affectée à la Représentation permanente de la Belgique à Genève, serait adjointe à l'Administration centrale dès juin 2010. Elle serait remplacée à Genève en janvier 2011 par Monsieur Yannick MINSIER venant de Caracas. Un stagiaire diplomate serait envoyé à Caracas.

Le Comité de direction, tenant compte de ces propositions, délibère au sujet des diverses candidatures en fonction du profil de chaque candidat et des exigences du poste. Il est également tenu compte, dans la mesure du possible, des désidératas des candidats, des critères mentionnés dans les mails circulaires n/ 2009/0641 du 9 octobre 2009, n/ 2009/62 du 13 octobre 2009, n/ 2009/0818 du 10 décembre 2009 et n/ 2010/0084 du 29 janvier 2010 concernant le mouvement (voir supra) et des contraintes liées à la Présidence belge de l'Union européenne.

Le Comité de direction estime qu'entre le départ de Madame Brigitte MINART et l'arrivée de Monsieur Yannick MINSIER, le fonctionnement de la Représentation permanente à Genève pourra être assuré en collaboration avec les services concernés depuis l'Administration centrale.

Ensuite, à la lumière des discussions et délibérations, le Comité de direction vote sur l'ensemble des propositions. (...)"

7. Le 7 avril 2010, le Ministre informe l'Ambassadeur belge à Genève de ce que la requérante sera adjointe à l'administration centrale à partir du 1^{er} juin 2010.

8. Le 12 avril 2010, l'Ambassadeur à Genève demande au Ministre de reconsidérer la décision précitée.

9. Le 30 avril 2010, le Ministre informe l'Ambassadeur que la requérante sera adjointe à l'administration centrale à partir du 1^{er} juillet 2010. Il s'agit du premier acte attaqué dans la requête.

10. Le Moniteur belge du 14 juillet 2010 fait mention de l'arrêté ministériel du 3 juin 2010, en vertu duquel la requérante, agent de la deuxième classe administrative, est déchargée de ses fonctions de conseiller d'ambassade à la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Office des Nations unies et des Institutions spécialisées à Genève, et adjointe à l'administration centrale;

Considérant que la première décision attaquée, à savoir la décision communiquée à la requérante par courriel du 30 avril 2010, a été formalisée par l'arrêté ministériel du 3 juin 2010; qu'il convient dès lors d'étendre le présent recours à cet arrêté ministériel qui est le premier acte attaqué;

Considérant que l'auditeur rapporteur a déposé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure, étant d'avis que le deuxième moyen est fondé et n'appelle que des débats succincts;

Considérant d'office que la question de la recevabilité du présent recours à l'égard des deux actes attaqués mérite d'être posée; qu'il y a lieu de s'interroger sur la nature exacte de ces décisions dès lors qu'elles pourraient être qualifiées de décisions consacrant de simples changements d'affectation; que le mouvement diplomatique permet aux agents, notamment de la carrière extérieure, de demander leur changement d'affectation soit pour un nouveau poste à l'étranger, soit pour un poste à l'administration centrale en faisant connaître leurs desiderata; que cette nouvelle affectation ne modifie, en principe, pas le statut de l'agent qui conserve son grade; qu'il est de jurisprudence constante qu'un changement d'affectation ou une mutation est une simple mesure d'ordre prise dans l'intérêt du bon fonctionnement du service et qui n'est pas susceptible de recours; que toutefois une telle mesure est susceptible de recours notamment lorsqu'elle est prise en fonction du comportement de l'agent et qu'elle engendre des modifications dans l'exercice de ses fonctions ou porte atteinte à ses droits statutaires;

Considérant qu'en l'espèce, la requérante a déposé des pièces complémentaires au dossier administratif qui témoignent que le comité de direction a émis des critiques quant à sa manière de fonctionner vu notamment ses réticences au travail en équipe; qu'en outre, le retour à l'administration centrale oblige la requérante à changer de lieu de travail et à modifier la manière dont elle accomplit ses fonctions; que le recours est ainsi recevable à propos du premier acte attaqué;

Considérant qu'en ce qui concerne le refus implicite de donner à la requérante une nouvelle affectation à partir du mois de janvier 2011, il ne résulte d'aucune disposition applicable, en l'espèce, que la partie adverse aurait eu l'obligation de désigner la requérante ou que celle-ci aurait pu se prévaloir d'une priorité en vue d'une nouvelle affectation à partir du mois de janvier 2011; que la partie adverse dispose en cette matière d'un pouvoir d'appréciation; que le recours est dès lors irrecevable en ce qu'il est dirigé contre le refus implicite de donner à la requérante une nouvelle affectation à partir du mois de janvier 2011;

Considérant que le deuxième moyen est pris "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 en ce que les actes attaqués ne sont motivés ni en fait ni en droit"; que la requérante fait valoir que la décision attaquée tombe sous le

champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 et qu'elle doit donc être motivée en la forme;

Considérant que dans sa note d'observations, la partie adverse indique que l'acte attaqué a été adopté sur la base de la décision du comité de direction et que celle-ci se fonde sur la règle générale selon laquelle si un agent a déjà bénéficié de deux affectations successives en poste à l'étranger, il est adjoint à l'administration centrale pour une durée de trois ans; qu'elle ajoute que la requérante a été adjointe à trois postes différents depuis 1999 et qu'elle devait donc revenir à l'administration centrale, la requérante connaissant cette règle et donc les raisons qui sont à la base de l'acte attaqué;

Considérant qu'il a été jugé ci-avant que le premier acte attaqué est une mesure d'ordre susceptible d'un recours;

Considérant que le courriel du 30 avril 2010 fait référence à la décision prise par le comité de direction et qu'il est donc permis de considérer que l'acte attaqué est motivé par référence à cette décision; que pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, tout acte administratif, au sens de l'article 1^{er}, doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision; que la motivation d'une décision doit être claire, complète, précise et adéquate afin de permettre aux intéressés de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce; que l'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise; que la loi du 29 juillet 1991 n'interdit pas la motivation par référence et qu'il suffit dans ce cas que l'avis auquel il est fait référence soit joint, ou intégré dans l'acte administratif et que les avis auxquels il est référé soient eux-mêmes motivés;

Considérant qu'en l'espèce, même si les critères pour la rédaction de la liste indicative et l'attribution d'un poste ou d'une fonction à l'administration centrale étaient mentionnés dans le courriel du 7 octobre 2009, rien ne permet de considérer que seuls ces critères soient à la base de l'acte attaqué; qu'il n'est dès lors pas exclu que l'autorité qui désigne puisse s'en écarter; qu'à cet égard, la décision du comité de direction se contente d'indiquer la nouvelle affectation de la requérante sans rien ajouter de plus; qu'il ressort cependant des pièces produites par la requérante que le comité de direction a émis des critiques sur sa manière de servir de sorte que ni l'acte attaqué, ni la décision du comité de direction ne permettent avec certitude de connaître les raisons pour lesquelles la requérante est déchargée de ses fonctions et affectée à l'administration centrale; que dans ces conditions, le deuxième moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté ministériel du 3 juin 2010 par lequel Brigitte MINART est déchargée de ses fonctions de conseiller d'ambassade à la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Office des Nations Unies et des Institutions spécialisées à Genève et est adjointe à l'administration centrale à partir du lendemain de son arrivée en Belgique.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

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

Article 4.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 5.

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

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