

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 210.092 du 23 décembre 2010

A.197.130/VIII-7393

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

contre :

**l'Agence fédérale pour la sécurité de la
chaîne alimentaire (AFSCA),**
ayant élu domicile chez
Me Jean LAURENT, avocat,
rue Defacqz 78
1060 Bruxelles.

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

Vu la requête unique introduite le 15 juillet 2010 par Paul-Émile MOUSIN, tendant d'une part, à la suspension de l'exécution de "l'arrêté de l'administrateur-délégué de l'AFSCA du 12 mai 2010 «concernant le changement de l'affectation de Monsieur Paul MOUSIN» et affectant celui-ci «en qualité de Conseiller, chef de la cellule de simplification administrative, au sein du staff de la Direction générale de la Politique de Contrôle», à partir du 17 mai 2010", et d'autre part, à l'annulation de cette décision;

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

Vu le rapport de M. JOASSART, auditeur au Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 6 octobre 2010 fixant l'affaire à l'audience publique du 10 novembre 2010;

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

Entendu, en son rapport, M. CAMBIER, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Cédric MOLITOR, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Jean LAURENT, avocat, 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 :

1. Le requérant, titulaire du grade A3, exerce les fonctions de chef de service juridique, attaché aux services généraux, au sein de l'AFSCA.

2. Le 30 novembre 2004, l'administrateur-délégué de l'AFSCA désigne le requérant en qualité de juriste senior responsable du service juridique.

3. Le 17 septembre 2009, le requérant est invité à rencontrer son supérieur hiérarchique, Véronique BERTHOT, en compagnie de l'administrateur délégué. Celle-ci avait rédigé une note intitulée "Préparation entretien avec Paul-Emile MOUSIN" mentionnant et détaillant les reproches suivants :

- manque de loyauté vis-à-vis de décisions ou positions prises par le management de l'AFSCA;
- organisation déficiente de la communication au sein du service juridique;
- répartition du travail et attribution des dossiers de façon arbitraire, sans logique apparente, suscitant le mécontentement des collaborateurs;
- déresponsabilisation dans son rôle de chef de service;
- gestion déficiente du service juridique;
- P.-E. MOUSIN comme mauvais exemple pour ses collaborateurs;
- comportement inacceptable.

Au cours de l'entretien, cette note est communiquée, à sa demande, à l'intéressé.

À la même date, l'administrateur-délégué rédige le texte suivant :

" Communication aux agents du Service juridique et de la DG Politique de Contrôle.

Dès la création de l'AFSCA, la DG Politique de Contrôle avait émis le souhait de disposer d'un juriste expérimenté afin d'aider les vétérinaires et ingénieurs lors de la rédaction de textes réglementaires.

À l'époque toutefois, il fut décidé de regrouper tous les juristes au sein d'un service juridique à la DG des Services généraux.

À cette règle générale, déjà certaines exceptions se sont imposées (Service P&O, staff de l'Administrateur délégué, UNE, etc.).

Par ailleurs, l'actuel business plan 2009-2011 de l'Agence prévoit parmi ses objectifs principaux la simplification administrative.

Un groupe de travail piloté par la Politique de Contrôle doit être mis en place et procéder à une révision des réglementations actuellement en vigueur.

Cette lourde tâche, qui s'étalera sur deux-trois ans, doit s'effectuer en parallèle avec la rédaction de nouveaux arrêtés et la transposition de directives CE, tandis que la loi alimentaire en projet (pilotée par F. Fillée) devrait entamer son parcours final.

En vue de faire face à ces défis, il a été décidé d'affecter Monsieur P.-E. MOUSIN à la DG Politique de Contrôle. Monsieur MOUSIN, conseiller juriste dont l'expertise est reconnue sera affecté dans le staff du directeur général H. DIRICKS.

Cette nouvelle affectation prend cours le 1^{er} octobre 2009.

Je le remercie pour le travail accompli au sein du service juridique et compte sur son esprit critique et créatif pour mener à bien sa nouvelle tâche.

L'Administrateur délégué

Gil HOUINS".

Ledit texte est diffusé par courriel le 21 septembre 2009.

4. Le 28 septembre 2009, l'administrateur-délégué de l'AFSCA écrit ce qui suit au requérant :

" Par la présente, je vous informe de votre changement d'affectation.

À partir du 1^{er} octobre 2009, vous serez affecté en qualité de Conseiller auprès du staff du Directeur général de la Politique de Contrôle.

Je suis certain que vous répondrez parfaitement aux attentes évoquées lors de notre entretien.

En annexe de cette lettre, vous trouverez une copie de l'arrêté modifiant votre affectation d'origine".

L'arrêté en question est rédigé comme suit :

" Arrêté de l'Administrateur délégué concernant le changement d'affectation de Monsieur Paul MOUSIN

L'ADMINISTRATEUR DELEGUE,

Vu la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, telle que modifiée;

Vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État;

Vu l'arrêté royal du 3 février 2003 portant statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire;

Vu l'arrêté ministériel du 30 octobre 2002 fixant les délégations de pouvoir au sein de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire;

Vu l'arrêté ministériel du 30 novembre 2004 portant intégration des membres du personnel de la cellule provisoire de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire au sein de l'Agence fédérale pour la sécurité de la Chaîne alimentaire;

Vu l'arrêté de l'Administrateur délégué du 30 novembre 2004 relatif à l'affectation des membres du personnel de l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire;

Compte tenu de la nécessité de revoir la réglementation actuelle en vue d'une simplification administrative;

Compte tenu que de nombreux textes juridiques sont rédigés au sein même de la Direction générale de la Politique de Contrôle;

Vu la nécessité de coordonner et de superviser ces tâches en collaboration directe avec les experts de la Direction générale de la Politique de Contrôle;

Vu la haute expertise de Monsieur Paul MOUSIN et sa connaissance des différents domaines relevant des compétences de l'Agence;

ARRÊTE :

Article unique. L'affectation par l'arrêté de l'Administrateur délégué du 30 novembre 2004 de Monsieur Paul MOUSIN, Conseiller au sein du service juridique de la Direction des Services généraux, est modifiée à partir du 1^{er} octobre 2009 comme suit :

Monsieur Paul MOUSIN est affecté en qualité de Conseiller au staff de la Direction générale de la Politique de Contrôle.

Bruxelles, 28-09-2009".

Ces deux décisions ont été annulées par l'arrêt n° 201.662 du 8 mars 2010.

5. Le 7 octobre 2009, la Directrice générale des Services généraux de l'AFSCA adresse aux membres du personnel de l'agence la communication suivante :

" Organisation du service juridique

Suite à la nouvelle affectation de Paul-Emile Mousin au sein de la Direction générale Politique de Contrôle et dans l'attente de la désignation d'un nouveau chef de service pour le service juridique, Christian Vrydaghs assure la coordination des cellules «Réglementation» et «Contentieux» et Francis Vinckenbosch la coordination de la cellule «amendes administratives» ".

6. Le 9 octobre 2009, le requérant prend part à un entretien d'évaluation. Au terme de celui-ci, l'évaluateur accorde au requérant la mention «Pas de remarques».

7. Le 19 mars 2010, à la suite de la notification de l'arrêt n° 201.662 du 8 mars 2010 annulant la décision de changement d'affectation du requérant, V. BERTHOT, Directrice générale des Services généraux de l'AFSCA, adresse à Chr. VRYDAGHS et Fr. VINCKENBOSCH le courrier électronique suivant :

" Francis Christian

Pouvez-vous veiller à ce que vos juristes soient présents au bureau et puissent se libérer le vendredi 26 mars au choix soit le matin soit l'après-midi. Donc pas de travail à domicile ce jour-là, pas de récup ni de congé sauf si déjà demandé.

Merci".

8. Le 25 mars, le requérant adresse à V. BERTHOT le courrier électronique suivant:

" Madame la Directrice générale,

J'accuse réception de la communication ci-dessous assurant ses destinataires du caractère effectif de mon rétablissement dans la fonction de chef du service juridique.

À cet égard, j'apprends que tous mes collaborateurs juristes viennent d'être convoqués en vue d'un entretien individuel qui aura lieu pour chacun demain vendredi 26 mars 2010 entre 9 heures et 15 heures.

Puis-je connaître l'objet et les objectifs de cette démarche effectuée directement auprès des juristes de mon service. S'agit-il d'un nouvel audit ?

En toute hypothèse, cette consultation concernant manifestement l'ensemble du service juridique, il me paraît normal et légitime, dans le cadre de l'exercice de la fonction que j'ai recouvrée, d'y être directement associé et donc également interviewé.

Merci de vouloir bien me le confirmer".

Le même jour, il lui est répondu ce qui suit:

" Monsieur Mousin,
Paul-Emile,

Il s'agit d'un nouvel audit sur le fonctionnement du service juridique. Comme il s'agit d'un audit portant sur la perception des juristes à l'égard du management effectif du service juridique, il n'est pas utile à ce stade que tu sois entendu. Les résultats de cet audit seront discutés avec toi dès qu'ils seront disponibles".

9. Le 30 mars 2010, un document intitulé "Rapport AFSCA Evaluation / Audit Paul-Emile Mousin", est établi par la S.P.R.L. HR Builders.

Ce rapport indique :

" Aperçu de la situation :

Dans le cadre du déplacement du chef du service juridique, Paul-Emile MOUSIN, vers un autre service, HR Builders a réalisé une procédure d'évaluation/audit au sujet de cette personne.

Les objectifs fixés pour cette évaluation à 360° sont :

- Fournir une appréciation des compétences managériales de la personne concernée au moyen du feed-back des collaborateurs. Le feed-back des collaborateurs a été recueilli par des interviews basées sur une liste de questions dont copie en annexe.

- Obtenir une vue des points forts et des points d'attention,

- Rendre un avis qui confirmera ou contredira le bien-fondé la décision de déplacement.

Douze juristes ont été interrogés : 6 néerlandophones et 6 francophones. Les interviews ont été réalisées le 22/03/2010 pendant environ 1 heure/personne par un néerlandophone pour les premiers et par un francophone pour les seconds.

Résultats :

Les éléments suivants ressortent des diverses interviews :

Compétences techniques

Paul-Emile MOUSIN (PEM) est reconnu par tous ses collaborateurs comme un homme intelligent disposant d'une expertise juridique large et reconnue de tous qui connaît très bien l'historique de l'AFSCA.

Grâce à cette expérience, il dispose d'une solide connaissance de la réglementation juridique relevante.

Leadership

PEM n'est pas perçu comme un vrai chef qui va mobiliser et motiver ses troupes. Ce n'est pas l'homme qui donne la direction à suivre et constitue le moteur de l'ensemble.

Selon les collaborateurs, PEM est capable de soutenir les individus au niveau de leurs questions et interrogations juridiques: il réussit à les amener à placer les questions juridiques dans un cadre plus large. Les questions doivent cependant venir des collaborateurs eux-mêmes, il n'a pas le réflexe automatique de coacher et de soutenir les gens. De plus, ce type de support ne cadre pas avec une vision - coaching à long terme dans laquelle il aide les collaborateurs à évoluer dans leur parcours professionnel. C'est plus du "ad hoc".

PEM a toujours privilégié le service "réglementation" par rapport au service "amendes administratives" et, par conséquent, il n'a pas réussi à créer un esprit d'équipe. Au contraire, il en a résulté plutôt une mauvaise ambiance. Il n'avait également aucun impact sur le service "amendes administratives".

Selon les collaborateurs, la stratégie de l'organisation et du service n'a jamais été bien communiquée par PEM à ses collaborateurs. Il existe aussi une confusion entre plan d'actions et objectifs. On lui reproche également ses fréquents changements d'avis.

Sur le plan du "Change Management", PEM s'est montré créatif, il avait toujours beaucoup d'idées qui se sont cependant rarement concrétisées. Il n'est certainement pas conservateur et ne va pas entraver les changements mais il n'occupe pas non plus le poste de pilote. Il n'est pas le moteur des changements.

Sur le plan de la coordination et du planning des tâches, les collaborateurs n'ont pas vraiment le sentiment qu'il y a une logique derrière. Il en résulte entre autres le fait que certains étaient trop sollicités alors que d'autres n'avaient pas assez de travail. Les réunions étaient également abordées de manière peu structurée.

PEM avait peu de difficulté à déléguer les tâches mais ici également, on voyait peu de logique et le follow-up laissait souvent à désirer.

Communication

La communication entre les deux cellules était très mauvaise durant la période où PEM était responsable du service. Les derniers 6 mois, la communication s'est améliorée, d'une manière naturelle. Entretemps, la communication entre les 3 A3 s'est de nouveau installée car moins conflictuelle.

La communication individuelle entre PEM et les jeunes collaborateurs du service juridique se déroulait très bien : il écoutait, donnait des avis, osait mettre les gens au défi.

La "team" communication fonctionnait beaucoup moins bien. Il ne communiquait pas toujours vers l'équipe et la communication était plutôt déstructurée.

La plupart des collaborateurs trouvaient sa mauvaise volonté ou sa méconnaissance du néerlandais irritante car on attend de quelqu'un de son niveau un certain bilinguisme. Cependant, il ne s'agit pas du point d'attention le plus important qu'on a listé.

Responsabilité

PEM prenait ses responsabilités lorsque la nécessité se présentait à lui. Il ne montrait cependant pas toujours autant de rigueur dans son travail et son organisation. Il ne se montrait pas non plus prisonnier des règles et des règlements.

Conclusion.

PEM dispose d'une expertise reconnue par tous et qui constitue une richesse pour l'AFSCA. Cependant, PEM n'est pas un manager qui va mobiliser et motiver son équipe. Il n'est ni un moteur, ni un leader ni un chef d'équipe.

De plus, le fait qu'il n'ait pas été promu officiellement, et que par conséquent il subsistait un doute au sujet de sa nomination, a généré des conflits personnels entre les différentes personnes du même niveau.

Un changement de l'organisation pourrait être la meilleure solution pour l'avenir du service juridique. Soit en séparant les deux cellules, soit en mettant en place un nouveau coordinateur externe.

De l'avis unanime des juristes interviewés, son retour à la tête du service juridique n'est pas souhaité.

Nous partageons cet avis et nous vous conseillons de rechercher pour lui un nouveau défi professionnel, en tenant compte de ses talents reconnus de juriste".

10. Le 2 avril 2010, Gil HOUINS, administrateur-délégué de l'AFSCA, adresse au requérant la convocation suivante:

" Monsieur le Conseiller,

Par la présente, j'ai le plaisir de vous inviter le mardi 13 avril 2010 à 14 h dans mon bureau en vue d'un entretien avec Mme Véronique Berthot, directrice générale des services généraux, et moi-même.

Cette audition a pour objet un éventuel déplacement dans une fonction de top-expert au sein de la direction générale de la Politique du contrôle. De votre entretien de fonctionnement du 16 avril 2009 et de votre entretien d'évaluation du 9 octobre 2009, ainsi que de l'audit réalisé auprès du service juridique le 26 mars 2010, il ressort en effet :

- que des déficiences relatives à vos compétences managériales ont été mises en évidence mais
- que votre expertise en matière juridique s'avère incontestable.

En vue de cette audition, vous avez la possibilité de consulter, auprès de Madame Berthot, le dossier administratif y afférent ainsi que d'en prendre copie. Lors de votre audition, vous pouvez venir accompagné de votre Conseil et il vous est également loisible de déposer une note d'observations écrite".

À la demande du requérant, l'audition est reportée d'une semaine pour lui permettre de consulter son dossier et de préparer sa défense.

11. Le 20 avril 2010, le requérant, assisté par son conseil, est entendu par G. HOUINS et V. BERTHOT. Il dépose, à cette occasion, un mémoire en défense.

Le même jour, G. HOUINS transmet la liste des questions posées par le bureau de consultance.

12. Le 3 mai 2010, G. HOUINS transmet au requérant un compte rendu de l'audition du 20 avril 2010.

13. Le 5 mai 2010, le conseil du requérant indique qu'il considère que sa note de défense "ne fait pas partie du procès-verbal de l'audition, mais constitue en réalité celui-ci".

14. Le 12 mai 2010, G. HOUINS prend la décision suivante :

"Vu la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire;

Vu l'arrêté royal du 3 février 2003 portant statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire;

Vu l'arrêté ministériel du 30 octobre 2002 fixant les délégations de pouvoir au sein de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire;

Vu l'arrêté ministériel du 30 novembre 2004 portant intégration des membres du personnel de la cellule provisoire de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire au sein de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire;

Vu l'arrêté de l'Administrateur délégué du 30 novembre 2004 relatif à l'affectation des membres du personnel de l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire;

Vu l'entretien de fonctionnement qui a été réalisé en date du 16 avril 2009;

Vu l'entretien d'évaluation qui s'est déroulé en date du 9 octobre 2009;

Vu l'arrêté du 28 septembre 2009 par lequel Monsieur MOUSIN a été affecté en tant que conseiller au sein du staff du Directeur général de la Direction générale de la Politique de contrôle;

Vu l'arrêt du Conseil d'État du 8 mars 2010 annulant l'arrêté susmentionné au motif que Monsieur MOUSIN a été entendu avant son déplacement sans qu'il

soit préalablement averti des griefs retenus contre lui, notifié au domicile élu de l'AFSCA en date du 16 mars 2010;

Vu le rétablissement de Monsieur MOUSIN dans ses prérogatives de chef de service communiqué le 23 mars 2010;

Vu l'audit qui a été réalisé, par une firme indépendante, auprès des juristes du service juridique en date du 26 mars 2010 en vue d'évaluer les compétences managériales de Monsieur MOUSIN;

Vu les conclusions de cet audit établies dans un rapport daté du 30 mars 2010,

Attendu que cet audit portait sur les compétences managériales suivantes : leadership (donner la direction, promouvoir l'esprit d'équipe, coaching, change management), management de l'administration (planning, délégation, réunions), compétences interpersonnelles (communication), responsabilité, décider, compétences techniques;

Attendu que le rapport d'évaluation rédigé sur base de ces entretiens a conclu que Monsieur MOUSIN dispose certes d'une expertise reconnue par tous et qui constitue une richesse pour l'AFSCA, mais qu'il ne dispose pas des compétences nécessaires pour pouvoir exercer pleinement son rôle de chef de service (il n'est pas capable de mobiliser et motiver son équipe et n'est pas perçu comme un « moteur » ou un leader par son équipe); qu'il n'est pas parvenu à unir le service juridique dans le cadre d'un esprit d'équipe, suscitant par son comportement des conflits inutiles et préjudiciables entre les différentes sections du service juridique;

Vu la lettre du 2 avril 2010 invitant Monsieur MOUSIN à venir discuter des conclusions de ce rapport d'audit en date du 13 avril 2010, et lui offrant la possibilité de venir consulter l'ensemble du dossier administratif, en ce compris les conclusions du rapport d'audit; qu'il a reçu copie de l'ensemble de ce dossier;

Vu la demande du Conseil de Monsieur MOUSIN de différer cet entretien;

Vu l'entretien qui a été réalisé en date du 20 avril 2010, au cours duquel Monsieur MOUSIN, en présence de son Conseil, a eu l'occasion de présenter ses remarques sur les conclusions du rapport d'audit;

Vu la note en défense qui a été déposée, à la fin de cet entretien, par le Conseil de Monsieur MOUSIN, par laquelle l'intéressé, par l'intermédiaire de son avocat, conteste certains éléments repris dans ce rapport ou en atténue la portée;

Vu que Monsieur MOUSIN conteste en sa note de défense la légalité de la procédure en se référant à l'arrêt d'annulation du Conseil d'État du 8 mars 2010;

Vu qu'il prétend ensuite que le dossier qui lui a été rendu accessible était incomplet par défaut de communication des questions de l'audit;

Vu qu'il soutient que l'entretien de fonctionnement du 16 avril 2009 se serait déroulé dans un contexte de surcharge de travail et que la méthodologie de l'audit doit être critiquée;

Attendu que contrairement à ce que soutient Monsieur MOUSIN, la procédure suivie est légale dès lors que l'AFSCA respecte les motifs de l'annulation prononcée en l'avertissant des griefs et motifs qui pouvaient justifier la mesure d'ordre envisagée;

Attendu que les questions de l'audit ont été remises à Monsieur MOUSIN et à son Conseil immédiatement après son audition du 20 avril 2010 et qu'il lui a été indiqué qu'il pouvait disposer d'un nouveau délai pour faire part d'éventuelles nouvelles remarques à l'occasion de la communication du procès-verbal d'entretien;

Attendu que tant l'entretien du 16 avril 2009 que l'intervention d'une firme d'audit indépendante permettent en raison de fonder le constat d'un déficit de qualité de management dans le chef de Monsieur MOUSIN;

Attendu que l'AFSCA est libre dans le choix des moyens permettant de s'assurer d'un fonctionnement optimal de ses services; Attendu que la décision de s'entourer d'un avis extérieur dans une situation conflictuelle montre le souci de l'AFSCA d'examiner objectivement la situation;

Attendu que l'audit n'est qu'un des éléments qui permet à l'autorité d'arriver au constat que le management du service juridique était déficient, constat effectué en date du 16 avril 2009 lors d'un entretien de fonctionnement;

Attendu que Monsieur MOUSIN reconnaît dans sa note de défense des difficultés à gérer le service des amendes administratives qui se trouvait sous son autorité de chef du service juridique; Attendu qu'il attribue cet état de fait au grade identique de deux agents au sein dudit service; Attendu que Monsieur MOUSIN gère et coordonne formellement l'ensemble du service juridique dont les membres gèrent les amendes administratives; Attendu qu'il lui incombait en qualité de chef de service, de veiller au bon fonctionnement de l'ensemble de celui-ci et d'aplanir les conflits qui s'y créaient;

Attendu que les conflits et difficultés énoncés par Monsieur MOUSIN lui-même se reflètent dans les résultats de l'audit;

Attendu qu'actuellement, contrairement à ce qui est énoncé dans la note de défense, le service d'amendes administratives fait toujours partie intégrante du service juridique;

Attendu que la réussite d'une formation certifiée ne peut suffire à démontrer une gestion efficace des ressources humaines; Attendu que les éléments relevés précédemment suffisent à emporter raisonnablement la conviction de la nécessité d'un déplacement de Monsieur MOUSIN prenant en compte ses qualités et faiblesses; Attendu que le service juridique de l'Agence est essentiel pour son fonctionnement et que le mode de gestion mis en place par Monsieur MOUSIN est mis en cause;

Vu que Monsieur MOUSIN n'a pas donné son accord aux propositions qui lui ont été formulées lors de l'audition préalable;

Attendu qu'un des principaux objectifs du business plan de l'Agence est la simplification administrative; Attendu que l'ancienneté et l'expertise du requérant ainsi que son esprit créatif s'exprimeront de manière plus efficace dans un emploi privilégiant le travail juridique productif à la gestion du personnel;

Attendu qu'une telle mesure vise à améliorer la gestion du service juridique tout en confiant à Monsieur MOUSIN une fonction qui correspond à ses qualités reconnues;

Attendu qu'en ses fonctions de Conseiller au sein de la Politique de contrôle, Monsieur MOUSIN dirigera une cellule de simplification administrative;

Attendu que le requérant coordonnera et gèrera le travail de 35 experts quant à la rédaction de textes réglementaires et qu'à cette fin, il peut faire appel en concertation avec le directeur-général aux collaborateurs du staff et notamment à Philippe Mortier, An De Meyer et Christelle Gallinari et sur les collaborateurs de niveau A des services en concertation avec les directeurs respectifs;

Attendu que Monsieur MOUSIN, en qualité de chef de cellule, sera placé sous l'autorité hiérarchique directe de son Directeur général comme précédemment;

Attendu que cette mesure est destinée à éviter une gestion déficiente d'un service essentiel de l'Agence tout en confiant à Monsieur MOUSIN une

fonction correspondant à ses compétences sans gestion d'un personnel propre;

Attendu que dans l'intérêt du service, il y a lieu d'affecter Monsieur MOUSIN dans une fonction correspondant au mieux à ses compétences et aux besoins de l'Agence;

ARRETE

Article unique. Monsieur Paul MOUSIN, Conseiller au sein du service juridique de la Direction générale des Services généraux est affecté, à partir du 17 mai 2010, en qualité de Conseiller, chef de la cellule de simplification administrative, au sein du staff du Directeur général de la Direction générale de la Politique de contrôle".

Il s'agit de l'acte attaqué.

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité ratione materiae du recours en faisant valoir que l'acte attaqué correspond à une mesure d'ordre intérieur; qu'elle souligne que l'administration active a le pouvoir de réorganiser ses services et, par conséquent, l'affectation de ses agents; que, se référant à la jurisprudence du Conseil d'État, la partie adverse relève que ce type de décision n'est susceptible de recours que lorsque les prérogatives de l'agent et ses conditions de travail sont modifiées de manière substantielle;

Considérant que le changement d'affectation d'un agent est susceptible d'être querellé devant le Conseil d'État lorsqu'il se fonde sur des reproches formulés à l'encontre de l'agent concerné ou modifie de manière substantielle les conditions d'exercice de la fonction; que tel est assurément le cas en l'espèce puisque l'acte attaqué est fondé sur des reproches adressés au requérant quant à sa manière d'exercer les fonctions de chef du service juridique de l'AFSCA; que l'acte attaqué porte par ailleurs incontestablement atteinte aux prérogatives qui étaient celles du requérant en sa qualité de chef du service juridique; qu'en effet il décharge le requérant de sa fonction de chef de service pour lui attribuer une fonction de coordination d'une cellule de simplification administrative qui, comme le précise la motivation formelle de l'acte attaqué, n'implique pas la "gestion d'un personnel propre"; qu'il s'agit dès lors incontestablement d'une diminution du niveau de responsabilité par rapport à la gestion complète d'un service comportant plusieurs cellules; que la requête est dès lors recevable;

Considérant que le requérant prend un premier moyen "du défaut de motivation, de l'insuffisance des motifs, de l'erreur ou de l'incohérence dans les motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir"; qu'il relève que l'acte attaqué est motivé par le fait que "tant l'entretien du 16 avril 2009 que l'intervention d'une firme d'audit indépendante permettent en

raison [sic] de fonder le constat d'un déficit de qualité de management dans le chef de M. MOUSIN" et la circonstance que la mesure faisant son objet "est destinée à éviter une gestion déficiente d'un service essentiel" de la partie adverse; que, selon lui, la partie adverse n'a pu légalement déduire du compte-rendu de l'entretien du 16 avril 2009 que ses compétences managériales seraient déficientes; qu'il estime en outre que ce constat ne peut davantage trouver un fondement légalement admissible dans un rapport d'évaluation établi par un service d'audit externe à l'administration; qu'il souligne que l'entretien du 16 avril 2009 a été réalisé dans des circonstances particulières, à un moment marqué par "la surcharge de travail causée par l'organisation des formations certifiées"; qu'il relève que le compte-rendu de cet entretien précise qu' "un nouvel entretien de fonctionnement sera planifié afin de faire le point sur l'état de la situation en ce qui concerne les objectifs ayant fait l'objet de l'entretien de planification ainsi que le plan d'action suite aux audits"; qu'il en déduit que l'entretien du 16 avril 2009 ne permet pas de se faire une opinion définitive; qu'en ce qui concerne le rapport établi le 30 mars 2010 par la bvba HR Builders, il relève qu'il émane d'une entreprise privée mandatée par la partie adverse et observe qu'il a été établi alors que le requérant était écarté de la fonction de chef du service juridique depuis le 1^{er} octobre 2009; qu'il rappelle que cet écartement a été jugé irrégulier par le Conseil d'État par son arrêt d'annulation du 8 mars 2010 précité; que le requérant souligne en outre qu'à la suite d'un entretien d'évaluation effectué le 9 octobre 2009, il a été évalué précisément sur sa manière de servir pour la période se terminant le 30 septembre 2009; qu'il souligne que l'évaluateur lui a accordé la mention "Pas de remarques"; qu'il reconnaît que le "rapport descriptif d'évaluation" établi à cette occasion mentionne, à côté de points positifs, des points à améliorer; que, selon lui, ces mentions ne peuvent cependant être comprises ou interprétées comme constituant la démonstration de déficiences relatives à ses compétences managériales;

Considérant que l'affectation d'un agent à un emploi déterminé se distingue juridiquement de la nomination; que, sauf disposition légale ou réglementaire contraire, l'autorité compétente jouit d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour affecter un agent à un emploi plutôt qu'à un autre; que le contrôle du Conseil d'État par rapport à l'exercice de ce pouvoir d'appréciation doit demeurer marginal et ne peut porter que sur l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de contrôler l'opportunité des actes administratifs ni de se substituer à l'administration active dans l'appréciation des besoins des services;

Considérant qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit à l'autorité de se fonder sur un entretien individuel de fonctionnement, un rapport descriptif d'évaluation ou même un rapport d'audit confié à une société privée pour apprécier les nécessités du service; que l'arrêté royal du 2 août 2002 instituant un cycle d'évaluation dans les services publics fédéraux et dans le ministère de la Défense est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2004 pour l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire; que, contrairement au système antérieur du signalement, la seule mention prévue est la mention "insuffisant"; que si l'article 21 de l'arrêté royal précité prévoit qu'en cas de première mention "insuffisant" une réaffectation peut être proposée, l'on ne peut cependant en déduire que l'affectation d'un agent qui n'a pas fait l'objet d'une telle mention ne puisse être modifiée; que le moyen n'invoque d'ailleurs pas la violation de cet arrêté;

Considérant que l'entretien de fonctionnement du 16 avril 2009 invite le requérant, notamment, "à revoir en concertation avec son équipe les process et procédures afin de réduire les tâches administratives et de travailler de manière plus efficiente" et "à répartir le travail en valorisant au max [sic] les compétences de chacun et en veillant à ce que chaque collaborateur travaille avec efficience et efficacité";

Considérant que le rapport descriptif d'évaluation du 9 octobre 2009 mentionne de nombreux points à améliorer :

" Veiller à ce que tous les projets de législation, notes et réponses qui quittent le service soient corrects.

Mieux imposer son autorité comme par ex: faire respecter la note de service relative aux horaires des agents.

Améliorer la communication interne notamment en reprenant l'organisation de réunions de staff.

Mieux s'impliquer personnellement dans l'élaboration et le suivi des objectifs qui se rapportent au service juridique.

Systématiser la concertation avant la prise de décision.

Travailler de manière plus structurée avec l'équipe notamment dans l'attribution des dossiers.

Poursuivre l'effort de s'exprimer en néerlandais avec les collaborateurs néerlandophones";

qu'en outre et même si la mention "insuffisant" n'est pas attribuée au requérant, le rapport indique comme mesures de suivi : "Nécessité d'améliorer ses compétences managériales par ex. par un coaching individuel", ce qui signifie nécessairement que ces compétences ne sont pas jugées suffisantes; que le rapport d'audit établi le 30 mars 2010 par la société HR Builders aboutit à une conclusion similaire; qu'il ne semble pas manifestement déraisonnable dans un service juridique d'entendre les juristes sans devoir étendre l'enquête à tous les membres du personnel

subalterne; que, par rapport aux questions qui ont été posées, le requérant ne démontre pas que les juristes auraient été influencés pour donner des réponses défavorables à son égard; que, comme le relève la partie adverse, tant l'entretien individuel de fonctionnement du 16 avril 2009 que le rapport descriptif d'évaluation du 9 octobre 2009 et le rapport d'audit du 30 mars 2010 font ressortir certaines difficultés managériales dans le chef du requérant surtout au niveau de la gestion du personnel; que, dans ces conditions, le changement de l'affectation du requérant vers une fonction "sans gestion d'un personnel propre" ne peut être considéré comme constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation; que, pour le surplus, l'on ne peut assimiler un acte de mutation à une décision juridictionnelle; que la partie adverse n'avait pas dès lors l'obligation de répondre point par point au mémoire en défense déposé par le requérant; que, pour satisfaire à l'obligation de motivation formelle qui lui est imposée par la loi du 29 juillet 1991 précitée, il appartenait à la partie adverse de s'expliquer sur les raisons qui l'ont amenée à décider du changement d'affectation du requérant; qu'en l'espèce, la motivation formelle de l'acte attaqué indique les motifs pour lesquels il est décidé de procéder au changement d'affectation du requérant malgré les arguments avancés par ce dernier dans sa note de défense; que le premier moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la partie requérante soulève un deuxième moyen, pris "du défaut de motivation et de l'absence de motifs admissibles, de la violation des principes de bonne administration et d'équitable procédure, de la violation du principe de l'audition préalable, de la violation de l'arrêté royal du 3 février 2003 portant le statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, de la violation de l'arrêté royal du 2 août 2002 instituant un cycle d'évaluation dans les services publics fédéraux et dans le ministère de la Défense et de l'excès de pouvoir"; qu'il fait valoir que la prise en compte du rapport d'évaluation établi par la société d'audit externe violerait les dispositions du statut administratif organisant le signalement des agents de l'AFSCA; qu'il fait valoir que ce rapport a été établi sans qu'il puisse formuler des observations; qu'il relève en outre que le rapport descriptif d'évaluation du 9 octobre 2009 se termine par la mention "pas de remarques", ce qui démontrerait que le rapport de la société d'audit n'a pas été établi de manière régulière;

Considérant que l'évaluation diffère du signalement par les mentions qui peuvent être attribuées, l'autorité n'ayant le choix qu'entre "insuffisant" et "pas de remarques"; que la circonstance que le rapport descriptif d'évaluation du 9 octobre 2009 se termine par la mention "pas de remarques" n'interdit pas à l'autorité de considérer par la suite que le requérant doit faire l'objet d'un changement d'affectation; qu'il en va d'autant plus ainsi que les mesures de suivi préconisées

indiquent : "nécessité d'améliorer ses compétences managériales par ex. par un coaching individuel"; que l'arrêt n° 21.366 du 10 juillet 1981, cité par la partie requérante, porte sur un refus de promotion d'un agent qui était le seul à avoir le signalement "très bon"; qu'un changement d'affectation ne peut être assimilé à un refus de promotion; qu'en outre l'octroi d'une évaluation "sans remarques" n'est nullement équivalente à un signalement "très bon" singulièrement lorsque celle-ci est accompagnée de plusieurs recommandations; que, pour le surplus, l'on relèvera que le requérant a été entendu et qu'il a eu accès aux documents sur lesquels se fondent l'acte attaqué; qu'il a d'ailleurs déposé une note de défense pour contester la pertinence des affirmations contenues dans ces documents; que le second moyen ne peut, au stade actuel de l'examen du dossier, être qualifié de sérieux;

Considérant qu'en l'absence de moyens sérieux, une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'État puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut,

D É 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 de la VIII^e chambre, le vingt-trois décembre deux mille dix par :

M. CAMBIER,	conseiller d'État, président f.f.,
M ^{me} VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE.

L. CAMBIER.