

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Ve CHAMBRE

A R R Ê T

n° 210.751 du 27 janvier 2011

A. 196.990/V-1804

En cause : Peter VAN ACKER
assisté et représenté par
Mes Dirk Lindemans et Thomas Eyskens, avocats,
ayant leur cabinet à Bruxelles
boulevard de l'Empereur 3
où il est fait élection de domicile

contre :

l'ÉTAT BELGE, représenté par le Ministre de la Coopération au
développement
assisté et représenté par
Me Patrick De Maeyer, avocat,
ayant son cabinet à Bruxelles
avenue Tedesco 7
où il est fait élection de domicile

Partie intervenante :

Marc RIFFLET
assisté et représenté par
Me Marc Uyttendaele, avocat,
ayant son cabinet à Bruxelles
rue de la Source 68
où il est fait élection de domicile

I. Objet de la demande

1. La demande, introduite le 5 juillet 2010, poursuit la suspension de l'exécution :

- de la décision du Ministre de la Coopération au développement du 12 avril 2010 portant affectation de Marc Rifflet comme attaché en chef de la coopération internationale à l'ambassade belge de Washington;
- de la décision implicitement contenue dans la décision précitée visant à mettre un terme à sa propre affectation comme attaché en chef de la coopération internationale à cette ambassade;
- de la décision de date inconnue, implicitement contenue dans les décisions précitées et préalable à celles-ci, visant à modifier l'organigramme des fonctions de la carrière des attachés de la coopération internationale à l'ambassade de Washington, plus particulièrement en ajoutant une fonction de conseiller de la coopération internationale et en supprimant une fonction de premier secrétaire de la coopération internationale, de sorte, qu'à présent, deux fonctions de conseiller de la collaboration internationale sont prévues.

II. Déroulement de la procédure

2. La partie défenderesse a déposé une note.

M. Marc Lefever, premier auditeur chef de section, a rédigé un rapport.

Les parties ont été convoquées à l'audience, qui s'est tenue le 1^{er} décembre 2010.

M. Daniël Moons, conseiller d'État, a fait rapport.

Me Thomas Eyskens, avocat, qui comparaît pour le requérant, Me Anthony Poppe, avocat, loco Me Patrick De Maeyer, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse, et Me Joy Moens, avocat, loco Me Marc Uyttendaele, avocat, qui comparaît pour la partie intervenante, ont été entendus.

M. Marc Lefever, premier auditeur chef de section, a donné un avis conforme au présent arrêt.

Les dispositions relatives à l'emploi des langues, énoncées au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, ont été appliquées.

III. Faits

3.1. Le requérant est attaché de la coopération internationale. Depuis le 1^{er} décembre 2004, il appartient à la troisième classe administrative dans la carrière des attachés de la coopération internationale (attaché CI).

3.2. Après avoir exercé du 5 août 2005 au 10 juillet 2009 les fonctions d'attaché CI à l'ambassade belge de Kampala, il est muté le 10 août 2009 à l'ambassade belge de Washington. Deux attachés CI y sont en fonction, dont un comme attaché en chef qui dirige la section CI. Le requérant, qui compte plus d'ancienneté que l'autre attaché, H. Vandermeulen, remplace le collègue qui exerçait les fonctions d'attaché en chef et y assume donc l'intérim. Officiellement, il est titulaire du grade de premier secrétaire, comme d'ailleurs M. Vandermeulen. Or, le site internet de l'ambassade le mentionne comme conseiller de la coopération au développement et l'ambassadeur lui donne le titre de conseiller d'ambassade de la coopération au développement.

3.3. Lors du mouvement de l'été 2010, H. Vermeulen est transféré à l'ambassade belge de Kinshasa. Il est remplacé par Marc Rifflet, agent de la deuxième classe administrative dans la carrière des attachés CI. Comme ce dernier

reprend les fonctions d'attaché en chef, le requérant ne dirige plus la section CI. Il s'agit de la première décision attaquée qui, selon le requérant, contient implicitement les deuxième et troisième décisions attaquées.

3.4. Le 13 mai 2010, le requérant, qui avait déjà été préalablement informé de l'arrivée de M. Rifflet, demande plus de précisions quant au cadre juridique dans lequel le mouvement précité a été décidé et à la manière dont il peut se défendre contre cette décision, dès lors qu'"il s'avère que - d'une manière totalement inattendue et imprévue –" celle-ci le prive de la fonction d'attaché en chef.

Le 23 juin 2010, l'administration centrale répond que l'expression "attaché en chef" n'a pas de fondement juridique et qu'en fait, sa demande concerne la hiérarchie dans le poste diplomatique. Elle mentionne que le rang hiérarchique des agents suit l'ordre mentionné au tableau annexé à l'arrêté royal du 3 juin 1999 portant règlement organique du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale et que la hiérarchie des fonctions exercées par les attachés CI est fixée par l'article 35 D, paragraphe 1^{er}, de cet arrêté royal qui contient dans l'ordre décroissant les fonctions suivantes :

- ministre-conseiller CI (agents de la première classe administrative);
- conseiller CI (agents de la deuxième classe administrative);
- premier secrétaire CI (agents de la première classe administrative qui comptent une ancienneté de grade d'au moins six ans);
- secrétaire CI (agents de la première classe administrative qui comptent une ancienneté de grade de moins de six ans et d'au moins trois ans);
- attaché CI (agents de la première classe administrative qui comptent une ancienneté de grade de moins de trois ans).

IV. Intervention

4. Par une requête envoyée par recommandé à la poste le 2 août 2010, M. Marc Rifflet demande à pouvoir intervenir dans la procédure.

Il y a lieu d'accueillir cette requête en ce qui concerne le référé administratif.

V. Recevabilité de la demande

5. La partie défenderesse soutient que le recours est irrecevable pour le motif que la première décision attaquée doit être qualifiée de mesure d'ordre intérieur qui ne vise que le bon fonctionnement du service sans avoir de conséquences néfastes pour le requérant. Pareille mesure ne peut être regardée comme un acte susceptible d'annulation que dans trois hypothèses, à savoir :

- si elle constitue en même temps une mesure disciplinaire ou une mesure d'ordre;
- si elle a des répercussions sur la manière dont le requérant doit remplir sa fonction ou si elle porte atteinte à sa situation juridique;
- si le statut règle d'une manière précise la procédure de mutation ou d'affectation et que la mutation intervient en violation de ces règles.

Selon la partie défenderesse, la mesure attaquée ne s'inscrit dans aucune de ces hypothèses. Il ne s'agit ni d'une mesure d'ordre ou disciplinaire ni d'une mesure emportant des effets préjudiciables pour le requérant, puisqu'il n'y a, d'abord, pas de préjudice pécuniaire ni, ensuite, de préjudice matériel, dès lors que la mesure n'implique pas non plus que le requérant ne resterait pas plus longtemps attaché en chef. En effet, cette fonction n'existe pas, le requérant a réglementairement la qualité de premier secrétaire de la coopération internationale et l'arrivée de M. Rifflet n'y change rien.

La description de la fonction d'attaché CI ne fait pas de distinction entre la fonction d'attaché et celle d'attaché en chef, mais prévoit seulement que la mission d'attaché CI, collaborateur diplomatique du rang deux ou plus, est triple, une distinction étant faite entre les responsabilités assumées comme conseiller CI, comme chef de la cellule de coopération de la mission et comme chargé d'affaires.

En outre, il n'existe pas d'organigramme officiel de l'ambassade belge de Washington. Par ailleurs, la description de la fonction du requérant figurant sur le site internet de l'ambassade n'indique pas la fonction qu'il exerce mais les tâches qui lui ont été assignées. Cette description ne peut être contraire au statut réglementaire du requérant. De plus, la liste diplomatique officielle de l'ambassade belge mentionne le requérant comme premier secrétaire CI.

La partie défenderesse ajoute que la mention dans le rapport d'évaluation du requérant qu'il exerce les fonctions de conseiller d'ambassade ne désigne que les tâches qui lui sont attribuées à l'ambassade.

La première décision attaquée ne prive pas non plus le requérant de la direction du service de la coopération internationale de l'ambassade de Washington, cette direction n'étant pas réservée à une seule personne; chaque attaché exécute les tâches que l'ambassadeur lui confie.

Le requérant ne se trouve pas non plus sous l'autorité de M. Rifflet, dès lors que chaque agent affecté à une ambassade est placé sous l'autorité directe de l'ambassadeur.

En outre, la partie défenderesse estime qu'il ne peut être tenu compte de la jurisprudence que le requérant invoque pour étayer la thèse que l'affectation de M. Rifflet est une mesure susceptible d'annulation. Les arrêts invoqués ne traitent chaque fois que de cas dans lesquels c'est le requérant lui-même qui avait été muté. Même la référence à l'arrêt récent 76/2010 du 23 juin 2010 de la Cour constitutionnelle, dans lequel celle-ci a considéré qu'un recours juridictionnel effectif doit également être ouvert contre des actes administratifs unilatéraux qui n'ont que peu d'effets juridiques, n'est pas non plus pertinente en l'espèce, dès lors que l'affectation de M. Rifflet n'emporte aucun effet juridique pour le requérant.

Appréciation

Dans le cadre de la procédure de suspension, cette exception ne doit pas être examinée puisque, comme il apparaîtra ci-après, l'une des conditions de la suspension n'est pas remplie.

VI. Examen de la demande

6. Conformément à l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée qu'à la double condition que des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de la décision attaquée soient invoqués et que l'exécution immédiate de la décision risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Le préjudice grave difficilement réparable

Thèse des parties

7. En ce qui concerne la seconde condition, le requérant invoque en premier lieu un préjudice moral.

Il soutient que dans le milieu diplomatique où il évolue, sa rétrogradation, au moins de fait, d'attaché en chef à simple attaché sera regardée comme une très lourde sanction morale. Tous les diplomates belges suivent attentivement le mouvement de mutations annuel et la constatation qu'il n'est plus attaché en chef CI à Washington suscitera une méfiance générale et fera présumer que la manière dont le requérant exerce ses fonctions laisse manifestement à désirer.

En outre, la personne à qui il doit céder la place devient son nouveau supérieur hiérarchique.

Il précise que même s'il reste attaché en chef, il se trouve néanmoins, placé sous l'autorité de M. Rifflet et que dans un poste diplomatique, il est très inhabituel qu'un conseiller CI en place, exerçant la fonction d'attaché en chef, soit démis de celle-ci.

Par cela seul, le préjudice moral qu'il risque de subir est particulièrement grave. De plus, il est difficilement réparable, la construction d'une réputation étant un travail de longue haleine.

En deuxième lieu, les tâches importantes seront confiées à l'attaché en chef, notamment dès que la mission sera rattachée à la CI. Le requérant ne pourra plus acquérir l'expérience spécifique qui y est liée. L'expérience dont il sera privé en raison de l'absence de suspension aura des conséquences sérieuses pour son avenir professionnel, dès lors que, lorsqu'il sera rappelé à l'administration centrale en 2013, il ne pourra plus faire valoir son expérience unique acquise comme attaché en chef à Washington, alors que, selon lui, il est évident que celle-ci lui procurerait des titres et mérites dont il pourrait se prévaloir pour obtenir à l'administration centrale une fonction présentant un intérêt au moins comparable.

De plus, il est sur le point d'être promu à la deuxième classe administrative puisqu'il remplira le 1^{er} décembre 2010 les conditions d'ancienneté de grade prévues à cet effet. S'il pouvait participer à cette procédure de promotion comme attaché en chef à Washington, ses chances de promotion augmenteraient considérablement.

8. La partie défenderesse répond que le requérant ne produit aucune pièce attestant qu'il risque de subir un préjudice grave difficilement réparable.

En outre, un préjudice moral n'est en principe pas difficilement réparable. Le Conseil d'État refuse en matière de fonction publique de tenir compte d'un préjudice moral lorsqu'il est constaté qu'il ne ressort ni de la décision attaquée ni des avis et notes qui l'ont précédée que l'intéressé serait inapte à exercer sa

fonction. À tout le moins, il ne produit aucune pièce dont il faudrait conclure qu'il serait exclu de la prise de toute responsabilité finale à l'égard des missions que l'ambassadeur confiera au service CI. Compte tenu de l'évaluation particulièrement favorable que le requérant a obtenue de l'ambassadeur, il ne peut être souscrit à l'affirmation que le chef de poste confiera exclusivement des missions importantes à l'attaché en chef, bien au contraire.

Par ailleurs, la partie défenderesse soutient que la perte de prestige que le requérant prétend subir est inexistante. Les diplomates ne remarqueront nullement que, "comme attaché en chef au poste de Washington", le requérant "a subitement disparu de la scène". Ils ne pourront que constater que M. Rifflet qui, sur la base de son ancienneté, appartient à la deuxième classe et donc occupe la fonction de conseiller CI, est affecté à l'ambassade belge de Washington.

Appréciation

9. Il ressort des pièces du dossier que :

- le requérant appartient à la troisième classe administrative et compte plus de six ans d'ancienneté dans cette classe. En vertu de l'article 35, D, § 1^{er}, du règlement organique du Ministère des Affaires étrangères, cela correspond à la fonction de "premier secrétaire CI". Les documents officiels avec lesquels il est entré aux États-Unis font donc également mention de ce titre;
- la section de coopération qu'il y dirigeait était composée de deux attachés CI et l'autre attaché comptait moins d'ancienneté que le requérant;
- sur le site Internet de l'ambassade, le requérant porte le titre de conseiller CI (Counselor);
- M. Rifflet appartient à la deuxième classe administrative et occupe donc un rang plus élevé que le requérant. Ce rang correspond à la fonction de "conseiller CI"; Après son arrivée, la section de coopération est composée de deux attachés dont l'un appartient à la deuxième classe administrative, ce qui lui donne accès à la fonction de "conseiller CI", et l'autre, le requérant, peut exercer, en tant que

fonctionnaire de la troisième classe administrative, la fonction de "premier secrétaire CI";

- la dénomination d'attaché en chef ne peut être rapportée à un grade ou une classe spécifique, et ceci ne ressort à tout le moins pas du dossier. Elle semble plutôt être une dénomination purement fonctionnelle.

Le requérant invoque tout d'abord un préjudice moral.

Ce préjudice réside dans le fait que certainement dans le milieu diplomatique où il évolue, sa rétrogradation de fait d'attaché en chef à simple attaché est perçue comme une très lourde sanction morale. En outre, la personne à qui il doit céder la place devient son nouveau supérieur hiérarchique. De plus, son préjudice moral est difficilement réparable, la construction d'une réputation étant un travail de longue haleine.

Le requérant affirme que sa réputation sera gravement ternie, dès lors qu'il sera considéré comme ayant été sanctionné ou, à tout le moins, comme quelqu'un dont le mode de fonctionnement suscite de sérieux doutes.

Le requérant ne démontre cependant nullement que sa réputation subira les conséquences désastreuses qu'il décrit. Il perd de vue que son ambassadeur l'a évalué très favorablement et qu'il ne ressort d'aucune pièce que l'arrivée de M. Rifflet aurait un quelconque rapport avec la manière dont le requérant exerce ses fonctions. Il est en outre avéré que, si l'on analyse correctement la portée de la mesure, le requérant ne subit aucune rétrogradation : en tant qu'agent de la troisième classe, il est, selon le règlement, premier secrétaire CI, et le reste. S'il est possible que l'ambassadeur lui ait donné le titre de conseiller d'ambassade (counselor), il ne peut toutefois s'agir que d'une situation de fait ou d'une désignation des tâches qu'il accomplissait, dès lors qu'en tant qu'agent de la troisième classe administrative, le requérant ne peut réglementairement pas exercer les fonctions de conseiller d'ambassade, puisqu'il s'agit d'une fonction du rang 13 et, qu'en tant qu'agent de la classe administrative précitée, le requérant est un agent du

rang 10. Il ne produit pas non plus de pièce qui le fonderait en droit à occuper cette fonction. Par ailleurs, la mutation de M. Rifflet met la situation à l'ambassade de Washington en conformité avec le dernier alinéa de l'article 35, D, § 1^{er}, du règlement organique du Ministère des Affaires étrangères qui dispose que lorsque dans les missions diplomatiques où il y a au moins deux agents de la carrière des attachés de la Coopération internationale, au moins l'un d'eux appartient à la première ou deuxième classe administrative.

Si des collègues devaient néanmoins considérer qu'il n'exécute pas scrupuleusement son travail, cela ne serait pas la conséquence de la mesure même, correctement analysée, et, à ce titre, ce préjudice ne découlerait pas directement de la mesure attaquée.

En deuxième lieu, le requérant soutient que les tâches importantes seront confiées à l'attaché en chef, notamment dès que la mission sera rattachée à la CI, et qu'il ne sera plus en mesure d'acquérir l'expérience spécifique liée à cette situation. En conséquence, il ne pourra plus se prévaloir de l'expérience unique acquise comme attaché en chef à Washington lorsqu'il sera rappelé en 2013 à l'administration centrale, alors que, selon lui, il est évident que cette expérience unique lui procurerait des titres et mérites qu'il pourrait faire valoir pour obtenir à l'administration centrale une fonction d'une importance au moins comparable.

Le requérant est cependant encore toujours agent de la troisième classe administrative et c'est en premier lieu cette position qui déterminera la fonction qui lui sera attribuée à l'administration centrale. En outre, il acquis durant une année une expérience comme attaché en chef d'une manière telle que son chef de poste l'a évalué dans des termes très élogieux. Il s'agit là d'éléments qui, de toute façon, continuent d'exister, la décision attaquée n'enlevant rien à la manière dont il a exercé ses fonctions comme attaché en chef.

Il en est de même pour ses chances de promotion à la deuxième classe administrative.

10. En conséquence, la deuxième condition de l'article 17, § 2, précité, n'est pas remplie.

Cette constatation suffit pour rejeter la demande de suspension.

DÉCISION

1. La requête en intervention de M. Marc Rifflet dans le référé administratif est accueillie.

2.. Le Conseil d'État rejette la demande.

Le présent arrêt a été prononcé à Bruxelles, à l'audience publique du 27 janvier 2011, par le Conseil d'État, Ve chambre, composée de :

André Beirlaen,	président de chambre,
Daniël Moons,	conseiller d'État,
Jacques Jaumotte,	conseiller d'État,
assistés de	
Wim Geurts,	greffier.

Le greffier

Le président

Wim Geurts

André Beirlaen