CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 210.959 du 2 février 2011

A.198.906/VIII-7556

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 Alain VERRIEST, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles.

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

Vu la requête introduite le 20 janvier 2011 par Brigitte MINART tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de "l'arrêté ministériel du 14 janvier 2011 déchargeant la requérante 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 l'adjoignant à l'Administration centrale à partir du 31 janvier 2011";

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

Vu l'ordonnance du 21 janvier 2011 convoquant les parties à l'audience du 27 janvier 2011;

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

Entendu, en leurs observations, Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me Alain VERRIEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^me^ MERTES, auditeur au Conseil d'État;

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 ont déjà, en partie, été exposés dans l'arrêt n° 209.998 du 21 décembre 2010 qui a suspendu l'exécution de l'arrêté ministériel du 9 décembre 2010 par lequel Brigitte MINART a été, d'une part, 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, d'autre part, adjointe à l'administration centrale à partir du 1^er^ juillet 2010;

Considérant qu'à la suite de cet arrêt, les nouveaux faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

1. La requérante a été réintégrée à partir du 23 décembre 2010 dans son poste à Genève.

2. Le 3 janvier 2011, le chef de poste à Genève, Monsieur l'Ambassadeur VAN MEEUWEN, par ailleurs époux de la requérante, adresse deux courriels à la partie adverse relatifs aux modalités pratiques de son retour à l'administration centrale ainsi que celui de la requérante.

3. Par courriel du 6 janvier 2011, le conseil de la requérante sollicite de manière officielle auprès du conseil de la partie adverse que sa cliente soit entendue si une nouvelle décision de retour à Bruxelles pour la fin du mois de janvier devait être prise dans le cadre du mouvement diplomatique.

4. En ce qui concerne l'annonce qui avait été faite d'une levée de poste de la requérante le 27 janvier 2011, la partie adverse répond par un courriel du 12 janvier 2011 adressé à l'Ambassadeur VAN MEEUWEN que celle-ci est impossible à la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 21 décembre 2010 précité.

5. Par arrêté du 14 janvier 2011, la partie adverse décide de décharger la requérante 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 de l'adjoindre à l'administration centrale à partir du 31 janvier 2011. Il s’agit de l’acte attaqué.

6. Par courriel du 21 janvier 2011, le président du comité de direction interroge la requérante sur les différents points qu'elle souhaite aborder à l'occasion de l'entretien qu'elle a demandé par l'intermédiaire de son conseil. Il lui est demandé de fournir des dates pour cet entretien. Par ailleurs, le président du comité de direction précise que le dossier personnel de la requérante sera mis à sa disposition avant cet entretien;

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 2, alinéa 1er, 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 la partie adverse fait observer que l'acte attaqué est une simple mesure d'ordre intérieur prise en considération de l'intérêt du service, qui est sans conséquence sur le statut de la requérante et qui n'est, en principe, pas susceptible de faire l'objet d'un recours; qu'elle souligne que la décision attaquée n'a pas été prise en raison du comportement de la requérante mais résulte de la seule mise en œuvre du mouvement de rotation des agents de la carrière extérieure tel que rappelé par le courriel circulaire du 7 octobre 2009; qu'elle souligne que la requérante qui avait déjà été affectée depuis juin 1999 à trois postes successifs devait, conformément aux règles établies en matière de mouvement diplomatique, être réaffectée à l'administration centrale; qu'elle se défend d'avoir pris en compte d'éventuelles critiques relatives à la requérante ou au fonctionnement du poste diplomatique à Genève; qu'elle relève en outre que les remarques émises à l'égard de la requérante par le comité de direction s'inscrivent dans le cadre d'un examen de sa candidature pour une promotion à la première classe administrative et sont étrangères à la problématique du mouvement diplomatique;

Considérant que par ses arrêts n°s 208.779 du 8 novembre 2010 et 209.998 du 21 décembre 2010, le Conseil d'État a rappelé que le changement d'affectation dans le cadre de mouvements diplomatiques 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; que, par ces arrêts, le Conseil d'État a également souligné que 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'il ressort d'un procès-verbal du comité de direction du 11 février 2010, ce qui suit :

" Les prestations de Madame MINART, tant au niveau de la participation active aux réunions que de la rédaction de mails ou de rapports, sont très limitées. Le Comité de direction constate que l'organisation et le fonctionnement de la filière «Désarmement» ne sont pas optimaux et que la coordination avec le département n'est pas satisfaisante.
(…)
Le Comité de direction souligne que l'aptitude à la gestion et à la direction est absente chez Madame MINART (…) ";

que certains courriels échangés entre l'ambassadeur belge à Genève et un membre du comité de direction laissent entendre que le départ de la requérante de Genève est considéré par ce comité de direction comme une amélioration pour le climat de travail, "cette analyse est fondée sur des éléments concrets", la requérante ayant interdit à des collègues de parler entre eux; que cette situation de tension avec des collègues semble lui avoir été confirmée par le président du comité de direction, notamment lors d'un entretien qui s'est tenu le 19 juillet 2010; que, dès lors qu'une décision de changement d'affectation implique par nature la prise en compte des intérêts du service public, la partie adverse ne peut raisonnablement soutenir avoir fait abstraction de problèmes qui lui ont été rapportés en ce qui concerne le fonctionnement du poste diplomatique en cause;

que la partie adverse ne peut en outre prétendre que l'acte attaqué procèderait de la mise en œuvre automatique de règles préétablies en matière de mouvement diplomatique et par rapport auxquelles il ne subsisterait aucun réel pouvoir d'appréciation; que le courriel circulaire du 7 octobre 2009 ne peut constituer qu'une simple ligne directrice dénuée de valeur réglementaire; que la partie adverse admet du reste que les principes énoncés dans ce courriel ne sont pas d'application stricte et que plusieurs agents de la carrière extérieure ont fait l'objet de plus de trois renouvellements de poste; qu'il est dès lors établi à suffisance que le changement d'affectation imposé à la requérante ne se fonde pas uniquement sur l'intérêt du service mais résulte de comportements qui lui sont reprochés;

que, comme l'a souligné le Conseil d'État dans l'arrêt n° 209.998, précité, par rapport au premier retour de la requérante à l'administration centrale, aucune mission concrète ne lui a été confiée et celle-ci a été invitée à rédiger des notes sur des thèmes de son choix; que l'acte attaqué modifie dès lors de manière substantielle les conditions de travail de la requérante et ce tant sur un plan géographique que par rapport aux fonctions exercées; que le recours est, par conséquent, recevable;

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 de prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État;

Considérant que la requérante a fait preuve de diligence en introduisant son recours le 20 janvier 2011, sa prise de connaissance de l'acte attaqué ayant eu lieu le 17 janvier 2011; que le recours à la procédure d'extrême urgence se justifie dès lors que le retour de la requérante auprès de l'administration centrale est prévu pour ce 31 janvier 2011;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de sa requête, de la violation des règles et principes de droit, et notamment du principe d'audition et de l'excès de pouvoir; qu'elle soutient que son rappel à l'administration centrale au 31 janvier 2011 intervient dans un contexte de reproches qui lui sont faits sans que ceux-ci ne lui aient été notifiés préalablement et sans qu'elle ait pu faire valoir son point de vue alors que l'autorité ne peut décider d'un tel changement d'affectation sans avoir laissé à l'agent la possibilité de s'expliquer;

Considérant que, comme elle l'a développé dans le cadre de l'exception d'irrecevabilité, la partie adverse affirme que l'acte attaqué n'est pas pris en fonction du comportement de la requérante et qu'elle ne devait, en conséquence, pas être entendue;

Considérant qu'il est de jurisprudence constante que lorsqu'une mesure d'ordre est prise comme en l'espèce, en fonction du comportement de l'agent, et que cette mesure modifie son statut ou apporte des changements importants à sa manière d'exercer son activité, l'autorité se doit de respecter le principe audi alteram partem qui implique que l'agent puisse utilement faire valoir son point de vue avant que la mesure d'ordre ne soit adoptée, en ayant connaissance des faits et des éléments qui sont à l'origine de la mesure;

Considérant qu'en l'espèce, la requérante s'est vu notifier la décision attaquée sans avoir été préalablement invitée à s'expliquer sur les comportements qui lui étaient réellement reprochés; que des reproches ont pourtant été exprimés dans différents documents déposés par la requérante ainsi que par le président du comité de direction lors d'un entretien qu'il a eu avec l'intéressée en juillet 2010;

Considérant que l'acte attaqué décide non seulement de la fin de mission de la requérante et de son retour à l'administration centrale à partir du 31 janvier 2011 mais également du retrait de l'arrêté ministériel du 9 décembre 2010 dont l'objet est en tout point identique à l'acte présentement attaqué; que ce retrait

implique que la partie adverse admet l'illégalité de l'arrêté du 9 décembre 2010; que certes l'acte attaqué ne s'explique pas sur l'illégalité fondant sa décision de retrait; qu'il faut déduire d'un tel silence que c'est l'illégalité déduite du moyen qualifié de sérieux par l'arrêt du Conseil d'État n° 209.998 du 21 décembre 2010 qui constitue le motif du retrait, à savoir la violation du principe audi alteram partem;

Considérant que, comme il a été dit à l'occasion de l'examen de la recevabilité du recours, la partie adverse ne peut prétendre que le changement d'affectation de la requérante a été décidé de manière purement automatique sur la base des règles en matière de mouvement diplomatique; que l'acte attaqué procède nécessairement de la mise en œuvre d'un pouvoir d'appréciation et ce même si la partie adverse s'est fixée, en la matière, une ligne de conduite; que dès lors et malgré les dénégations de la partie adverse, l'acte attaqué doit s'analyser comme une réfection de l'arrêté du 9 décembre 2010 précité; que le deuxième moyen revêt, par voie de conséquence, un caractère sérieux;

Considérant, quant au risque de préjudice grave difficilement réparable, que la requérante admet parfaitement qu'en règle, le changement d'affectation d'un diplomate n'entraîne pas un tel préjudice mais qu'il en va autrement en cas de circonstances exceptionnelles qui, selon elle, sont manifestement réunies en l'espèce; qu'elle estime que l'acte attaqué porte gravement atteinte à sa réputation en raison des rumeurs qui sont colportées sur les difficultés qui seraient suscitées par sa présence à Genève et qui rendraient urgent son retour à Bruxelles; que sur ce point, elle rappelle que le président du comité de direction lui a dit que des plaintes, dont certaines seraient écrites, auraient été émises sur la manière dont elle exerce ses fonctions et qu'il lui a d'ailleurs remis un document qui constitue un faux grossier, prétendant qu'il émanait d'une organisation non gouvernementale et circulait au sein du département; qu'elle constate également que les appréciations qui étaient portées sur sa manière de servir ont brusquement changé en février 2010; qu'elle qualifie ainsi l'atteinte portée à sa réputation de préjudice grave difficilement réparable;

Considérant que la partie adverse rappelle qu'un préjudice moral est en principe susceptible d'être réparé par un arrêt d'annulation; qu'elle affirme que la requérante ne démontre pas l'atteinte à sa réputation dès lors qu'elle se prévaut de rumeurs sans apporter des éléments concrets à ce sujet; qu'elle soutient que l'acte attaqué ne contient aucune considération infâmante à l'égard de la requérante; qu'elle rappelle que l'acte attaqué ne correspond qu'à une mesure d'ordre intérieur résultant de la simple mise en œuvre des règles en matière de mouvement diplomatique;

Considérant que, dans son arrêt n° 209.998, précité, le Conseil d'État a relevé "qu'en principe une simple mesure d'ordre ne peut être considérée comme

engendrant un risque de préjudice grave et difficilement réparable mais qu'il convient d'avoir égard aux circonstances qui ont présidé à son adoption; qu'en l'espèce, le changement d'affectation de la requérante intervient dans un contexte conflictuel avec la partie adverse qui est démontré par des pièces qu'elle a déposées mais aussi par des entretiens qu'elle a eus avec le président du comité de direction, lequel lui a indiqué qu'il existait des plaintes dirigées contre elle; qu'en ne permettant pas à la requérante d'être correctement informée sur les faits qui lui sont reprochés et en ne lui donnant pas l'occasion de s'expliquer officiellement sur ceux-ci, la partie adverse laisse planer le doute et porte atteinte à la réputation de la requérante"; que ces considérations sont parfaitement transposables puisque l'acte attaqué doit, ainsi qu'il a été dit ci-avant, être analysé comme une réfection de l'arrêté du 9 décembre 2010; qu'il convient en outre de stigmatiser l'attitude de la partie adverse qui a finalement proposé, postérieurement à l'adoption de l'acte attaqué, de faire suite à la demande d'entretien qui avait été formée par son conseil; que, certes, le président du comité de direction n'a pas confirmé que cet entretien s'inscrivait dans le cadre du mouvement diplomatique; qu'il est toutefois déraisonnable que la partie adverse envisage une telle audition après l'adoption de l'acte attaqué et ce spécialement alors que le Conseil d'État a mis en évidence la violation du principe audi alteram partem dans son arrêt n° 209.998 du 21 décembre 2010; que le risque de préjudice grave et difficilement réparable est établi;

Considérant que les conditions prévues par l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué puisse être ordonnée sont réunies,

D É C I D E :

Article 1er.

Est suspendue l'exécution de l'arrêté du Ministre des Affaires étrangères du 14 janvier 2011 décidant de décharger Brigitte MINART 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 de l'adjoindre à l'administration centrale à partir du 31 janvier 2011.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1er, 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 de la VIIIe chambre, le deux février deux mille onze par :

M. CAMBIER,	conseiller d'État, président f.f.,
Mme VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

Fl. VAN HOVE. L. CAMBIER