

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 214.043 du 22 juin 2011

A.199.102/VIII-7579

En cause : **MARY** Françoise,
ayant élu domicile chez
Mes Peter LUYPAERS et
Hans-Kristof CARÊME, avocats,
Industrieweg 4 bte 1
3001 Heverlee,

contre :

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

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

Vu la requête unique introduite le 1^{er} février 2011 par Françoise MARY tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "la décision du 09 décembre 2010 prise par le comité de direction de Belgocontrol imposant à la requérante une mutation à la Unit APP à Bruxelles" et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif ;

Vu le rapport de M. JOASSART, auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé;

Vu l'ordonnance du 19 mai 2011 fixant l'affaire à l'audience du 22 juin 2011;

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

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

Entendu, en leurs observations, Mes Peter LUYPAERS et Hans-Kristof CARÊME, avocats, comparaisant pour la partie requérante, et Me Bruno LOMBAERT, avocat, comparaisant 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 certains faits utiles à l'examen du recours ont déjà été exposés dans l'arrêt n° 208.021 du 8 octobre 2010; qu'il y a lieu de les compléter par ce qui suit:

1. Le 21 septembre 2010, l'administrateur délégué de Belgocontrol formalise, au nom du comité de direction et conformément à la note du chef du département ATS Operations, un ordre de mutation relatif à la requérante.

L'arrêt n° 208.021 du 8 octobre 2010 suspend l'exécution de cette décision.

2. Par une décision du 12 octobre 2010, le comité de direction de Belgocontrol retire la décision de mutation de la requérante. L'arrêt n° 210.954 du 2 février 2011 a, par conséquent, déclaré sans objet le recours introduit contre cette décision.

3. Une première audition, fixée le 18 octobre 2010, est reportée, à la demande du conseil de la requérante, afin de lui permettre de préparer l'audition après avoir pris connaissance du dossier administratif et une nouvelle date d'audition devant le comité de direction est fixée au 4 novembre 2010.

4. Le 26 octobre 2010, le conseil de la requérante sollicite un nouveau report de la date d'audition.

5. Le 29 octobre 2010, la partie adverse remet la date de l'audition de la requérante au 12 novembre 2010. Au cours de cette audition, elle est assistée de son conseil qui dépose à cette occasion une note d'observations détaillée ainsi qu'un dossier de pièces.

6. Le 18 novembre 2010, la partie adverse impose à la requérante de prendre un repos compensatoire à partir du 22 novembre 2010 jusqu'au 30 novembre 2010. Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire portant le numéro de rôle G/A 198.874/VIII-7551 toujours pendant.

7. Le 24 novembre 2010, le conseil de la requérante écrit à la partie adverse qu'elle n'a toujours pas reçu la décision relative à sa mutation.

8. Le 1^{er} décembre 2010, la partie adverse impose à la requérante de prendre un repos compensatoire à partir du 4 décembre 2010 jusqu'au 17 décembre 2010. Il s'agit de l'acte attaqué dans l'affaire portant le numéro de rôle G/A 198.961/VIII-7564, toujours pendant.

9. Le 9 décembre 2010, le comité de direction de Belgocontrol prend la décision suivante :

" Vu la note au Comité de direction de Monsieur Jan de COCK, Chef du Département ATS Operations, du 16 septembre 2010, proposant, en application de l'article 62 du Statut administratif, la mutation de Madame Françoise MARY, contrôleur en chef de la circulation aérienne, de la fonction de Supervisor Regional Airport à l'aéroport de Charleroi (EBCI) vers une fonction de contrôleur en chef de la circulation aérienne à la Unit APP à l'aéroport de Bruxelles-National (EBBR);
Vu la décision du Comité de direction du 21 septembre 2010 de muter Madame Françoise MARY à une fonction de contrôleur en chef de la circulation aérienne à la Unit APP à l'aéroport de Bruxelles-National (DGO/ATS/EBBR/CANAC);
Vu l'arrêt du Conseil d'État n° 208.021 du 8 octobre 2010 ordonnant la suspension de l'exécution de la décision du Comité de direction du 21 septembre 2010;
Vu la décision du Comité de direction du 12 octobre 2010, procédant au retrait de sa décision du 21 septembre 2010;
Vu la convocation de Madame Françoise MARY à une audition devant le Comité de direction fixée initialement le 18 octobre 2010, mais reportée à sa demande, d'abord le 4 novembre puis le 12 novembre 2010;
Vu l'audition de Madame Françoise MARY, représentée par son avocat Me LUYPAERS, qui a consulté préalablement l'ensemble des pièces du dossier administratif dont il a aussi reçu copie, en réunion du Comité de direction du 12 novembre 2010;
Vu la note d'observations déposée par Madame Françoise MARY lors de son audition du 12 novembre 2010;
Vu l'article 62 du Statut administratif des agents de Belgocontrol;
Après avoir entendu les explications de Monsieur Jan de COCK, Chef du Département ATS Operations, et de Madame Peggy DEVESTEL, Manager des aéroports régionaux, et avoir délibéré ;
Pour les motifs qui suivent:
Observations liminaires:
À titre liminaire, le Comité de direction constate que la note d'observations déposée par Madame Françoise MARY lors de la séance d'audition du 12 novembre 2010 comprend un grand nombre d'allégations qui relèvent de la

polémique et manquent de toute pertinence pour ce qui concerne les faits qui lui sont reprochés. De même, cette note d'observations contient un grand nombre d'attaques personnelles dirigées par Madame Françoise MARY contre «le management» en général, et en particulier contre Mme Peggy DEVESTEL, Manager des aéroports régionaux. Même s'il dispose d'éléments de réponse à ces arguments polémiques, le Comité de direction estime ne pas devoir s'y étendre dans le cadre de la présente décision, et devoir s'en tenir aux défaillances constatées dans le chef de Madame Françoise MARY. Il considère, du reste, que les attaques personnelles adressées par Madame Françoise MARY à ses supérieurs hiérarchiques sont injustifiées et ne visent en réalité qu'à voiler ses propres manquements en en rejetant la responsabilité sur d'autres.

Toujours à titre liminaire, le Comité de direction constate que Madame Françoise MARY tente de trouver une excuse à ses divers manquements dans la réalisation des tâches administratives qui relèvent de sa responsabilité, en soutenant que l'équipe des contrôleurs à l'aéroport de Charleroi (EBCI) serait en nombre insuffisant et se trouverait confrontée à une surcharge de travail provoquée par une augmentation des vols de trafic commercial à gérer. Madame Françoise MARY fait état du nombre d'heures supplémentaires qu'elle preste en moyenne chaque mois.

À cet égard, le Comité de direction s'inscrit en faux contre les déclarations de Madame Françoise MARY. L'équipe de EBCI compte dix-huit contrôleurs, ce qui est bien suffisant pour assurer le suivi des vols opérant à l'aéroport de Charleroi et qui a du reste été approuvé par les syndicats (Convention collective de travail EBCI bis). Cet effectif permet, selon les services (7 «shifts») assurés successivement pendant 24 heures par les différents contrôleurs, que quatre à cinq contrôleurs soient présents en même temps dans la tour durant les heures où le trafic est le plus chargé (de 11 h à 18h30) et que deux contrôleurs au moins soient présents (pour assurer deux fréquences) aux heures les plus calmes, en ce compris les heures de nuit durant lesquelles l'aéroport est fermé.

Au surplus, si le nombre de vols IFR (vols commerciaux opérant aux instruments automatisés) opérant à l'aéroport de Charleroi a certes augmenté, le nombre global de vols est resté stationnaire car le nombre de vols VFR (vols à vue opérant sans instruments automatisés) a lui diminué dans une proportion comparable. Or, les vols IFR génèrent moins de travail pour les contrôleurs (plans de vols simplifiés à introduire car les données figurent dans la base de données du système CANAC2) que les vols VFR (obligation pour les contrôleurs d'introduire manuellement les données d'identification, situation de trafic plus complexe en présence de nombreux vols VFR).

En ce qui concerne les heures supplémentaires annoncées par Madame Françoise MARY, le Comité de direction constate qu'elles correspondent à une période de pic d'activité provoquée par la mise en œuvre du nouveau système CANAC2; l'ensemble des contrôleurs - et pas seulement ceux affectés à l'aéroport de Charleroi - ont presté un grand nombre d'heures supplémentaires durant ces derniers douze mois mais cette situation est amenée à se régulariser. Sur l'ensemble de la période durant laquelle elle a été affectée à EBCI comme Supervisor, Madame Françoise MARY n'a pas presté un nombre d'heures supplémentaires anormal (environ 6 heures par mois, ce qui n'a rien d'exceptionnel). Qui plus est, le Comité de direction souligne le fait que Madame Françoise MARY, en sa qualité de «Supervisor», dispose de 4 services par mois réservés aux tâches administratives.

Enfin, le Comité de direction précise que, contrairement à ce qu'elle soutient dans sa note d'observations, Madame Françoise MARY a bien été intégrée dans l'horaire de novembre et décembre. En réalité, Madame Françoise MARY se base dans sa note d'observations sur la proposition d'horaire qu'avait préparée EBCI et qui n'avait pas encore été approuvée par le Management de Belgocontrol. Dans l'horaire officiel définitif, Madame

Françoise MARY figure bien, même si elle est en période de congé de récupération d'heures supplémentaires.

Défaillances constatées dans l'exercice des fonctions» de Supervisor par Madame MARY:

Le Comité de direction a examiné l'ensemble des faits au sujet desquels Madame MARY a été entendue et a retenu les faits suivants pour fonder sa décision.

1. Madame MARY a exécuté un nombre restreint de services de Supervisor :

En 2009, Madame Mary a effectué 12 services de Supervisor. De janvier 2010 à août 2010, Madame MARY n'a exécuté que 9 services de Supervisor. Or, la norme pour un Supervisor est d'exécuter en moyenne 4 services de Supervisor par mois.

Il en ressort que Madame MARY n'exerce pas sa fonction de Supervisor, alors même que les horaires de travail sont établis sous sa supervision et celle de Monsieur LENAIN et qu'elle aurait donc pu prendre des initiatives pour exécuter 4 services de Supervisor par mois.

Il découle aussi de ses explications qu'elle ne preste en principe aucun service administratif alors que le profil de fonction du Supervisor la rend responsable de la gestion administrative de son unité.

S'agissant de l'arrangement avec Monsieur LENAIN invoqué par Madame MARY, à le supposer existant - ce que ne prouve pas Madame MARY, il serait contraire aux règles du statut et aux principes qui régissent l'organisation de l'administration, qui imposent aux deux superviseurs de se répartir également les tâches relevant de leur fonction et pour lesquelles ils sont rémunérés. Contrairement à ce que soutient Madame MARY, un tel arrangement n'est pas connu de la direction de Belgocontrol. Et Madame DÉVESTEL, qui est Manager des aéroports régionaux depuis janvier 2010, n'a jamais acquiescé à cette manière de répartir (irrégulièrement) le travail. Elle a toujours considéré que les tâches devaient être réparties uniformément entre les deux superviseurs de Charleroi, comme cela est le cas dans les autres tours régionales où il y a 2 superviseurs.

2. Certaines tâches sont exécutées avec du retard, ou ne sont même pas exécutées comme demandé

2.1. Le manuel Ops d'EBCI n'est pas tenu à jour et en ordre.

L'Ops manual est un instrument de travail essentiel et permanent qui constitue, pour les contrôleurs et en particulier pour les stagiaires ATS, le document de référence en matière de connaissances opérationnelles. Il est également très important au niveau des publications AIS. Les propos tenus par Madame MARY dans sa note d'observations, qui minimisent l'importance de l'Ops manual, dénotent un manque criant de conscience professionnelle en sa qualité de Supervisor, qui est amené à encadrer les stagiaires contrôleurs de EBCI.

L'Ops manual doit être mis à jour de façon permanente, sous la responsabilité du responsable de l'unité, en telle sorte que les nouvelles procédures opérationnelles y soient insérées au fur et à mesure de la publication de leur mise en œuvre. Si ce manuel n'est pas tenu à jour, la sécurité aérienne risque d'être mise en danger, puisque les contrôleurs ou les stagiaires peuvent ne pas retrouver les procédures en vigueur, applicables aux situations auxquelles ils sont confrontés.

Or, il a été constaté que l'Ops manual de EBCI a subi une grosse mise à jour le 10 avril 2008 et que les dernières mises à jour ont dû être faites par le Manager ATS Régions (juin 2010, intégration de la procédure contingency basée sur CANAC 2, et juillet 2010, procédure handover à la demande de la SMU). Par la suite, les nouvelles Procédures, adoptées ultérieurement, concernant les LVO (Low Visibility Operations), Training flights, nouveau taxiway N, postes éloignés, Note to Controllers, n'ont pas été intégrées.

Au surplus et même si l'Ops manual doit être tenu en ordre en permanence, un audit de l'aéroport de Charleroi devant être effectué le 5 octobre 2010, l'Ops manual devait absolument être mis à jour pour cet audit. Le projet finalement adressé par l'unité de EBCI, le 2 octobre 2010, au Manager des aéroports régionaux a dû être revu et complété de manière importante car il ne répondait pas aux exigences de l'audit, en telle sorte que l'audit a dû être finalement reporté au 30 novembre 2010.

Certes, Madame MARY déclare que la tâche a été confiée à un subordonné - Monsieur DE COSTER - d'assurer la tenue et la mise à jour du Ops manual. S'il peut confier des missions à ses subordonnés, le Supervisor reste toutefois responsable de leur bon accomplissement, son profil de fonction précisant qu'il a dans ses responsabilités et activités : «l'organisation du travail, la supervision et la coordination des activités opérationnelles de son unité» (en l'occurrence EBCI) ainsi que le fait «d'assurer et/ou superviser la gestion administrative de son unité».

Par ailleurs et pour autant que de besoin, l'exigence de mise à jour de l'Ops manual a été rappelée à plusieurs reprises par le management entre janvier et octobre 2010, à l'occasion des réunions PAMM («Provincial ATS Management Meeting»).

2.2 La non-introduction des rapports OCA («Operational Competency Assessment») 2009-2010:

EBCI accuse un retard de plus d'un an dans la délivrance des rapports OCA (second semestre 2009, premier semestre 2010), ce malgré les demandes et explications répétées de Monsieur DELARUELLE (Expert ATS). Or, ces rapports d'évaluation professionnelle (contrôlée par la DGTA du SPF Mobilité) sont essentiels, en vertu de la régulation européenne (ESARR5, éd. 2, art. 5.2.2.6.b), pour que les contrôleurs puissent conserver leur licence professionnelle.

Madame MARY est normalement chargée, comme «Supervisor» de l'organisation du travail, la supervision et la coordination des activités opérationnelles ainsi que de la gestion administrative de son unité. Il lui appartient donc de veiller que ces rapports soient établis et remis aux personnes compétentes au sein de Belgocontrol, qui doivent les communiquer à la DGTA. Elle ne peut pas rejeter cette responsabilité sur ses subordonnés, comme elle tente de le faire dans sa note d'observations.

Du reste, les rapports OCA n'ont été remis à la direction qu'en octobre 2010 (donc après la note de Monsieur De COCK au Comité de direction du 16 septembre 2010, dans laquelle figurait le reproche).

3. Des restrictions VFR sont introduites plusieurs fois sans concertation avec le management.

Sur une période de 6 mois, des Notams ont été publiées à 9 reprises pour imposer des restrictions pour le trafic VFR, en raison d'un «lack of personnel». Ces restrictions VFR introduites sans concertation avec le management sont sans précédent.

Le Superviseur d'aéroport régional est et reste responsable de son unité, comme le décrit sa description de fonction. Même s'il n'est pas contesté qu'un Supervisor puisse émettre des Notams pour répondre à des circonstances d'urgence opérationnelle, il est inconcevable qu'il décide, sans aucune concertation avec sa hiérarchie, de restrictions de trafic de portée générale. Son rôle principal est en effet de garantir la sécurité du trafic aérien dans l'espace aérien contrôlé par son unité et d'assurer un traitement efficace du trafic aérien. Il n'est pas habilité à décider de restrictions générales du trafic aérien, qui ne pourraient être imposées que dans des situations extrêmes et en concertation avec sa hiérarchie.

Par ailleurs, il a été démontré que l'effectif présent à EBCI est suffisant pour assurer les missions de cette unité et a du reste reçu l'accord des syndicats.

En décidant unilatéralement de telles restrictions de trafic, Madame MARY entrave en outre la bonne exécution des missions de service public de Belgocontrol, prescrites par la loi et par son contrat de gestion. Dès lors, les restrictions générales de trafic incriminées nuisent aux relations de Belgocontrol avec ses partenaires, comme en témoigne notamment une plainte de la DGTA à ce sujet en juillet 2010.

S'agissant en effet du notam du 10 juillet 2010 (application d'une interdiction de trafic aérien VFR en raison d'un vol de calibrage), il a provoqué une interpellation de la direction de Belgocontrol par la DGTA. Or, le management de Belgocontrol n'avait même pas été tenu au courant de cette restriction de trafic, qu'il aurait refusé si la question lui avait été posée par EBCI. Belgocontrol n'a donc pu que transmettre à la DGTA les explications de Madame MARY, lesquelles n'ont pas convaincu la DGTA du caractère admissible de cette restriction de trafic.

Pour l'ensemble de ces motifs, le Comité de direction de Belgocontrol estime que Madame MARY s'abstient pour l'essentiel d'exercer sa fonction de Supervisor et, pour le surplus, a commis un certain nombre de manquements et de défaillances dans l'exercice de sa responsabilité de «Supervisor regional airport» à EBCI qu'en raison de ces faits, le bon fonctionnement de son unité est compromis.

Il ressort en effet des faits constatés ci-avant que Madame MARY n'exerce pas, avec toutes les aptitudes requises, ses tâches administratives et de gestion d'une unité opérationnelle comme celle d'EBCI. Pour certains de ces faits constatés, les carences de Madame MARY dans la réalisation de ses tâches de gestion administrative entraînent un risque non négligeable pour la sécurité aérienne que Belgocontrol a pour mission légale d'assurer.

Le Comité de direction considère donc qu'il y a lieu, sans aucunement vouloir prononcer une sanction, de muter Madame MARY, dans l'intérêt du service, vers un emploi de chef contrôleur à Bruxelles (EBBR) qui n'implique pas de responsabilités de gestion administrative mais seulement l'exécution de tâches opérationnelles pour lesquelles ses compétences ne sont jusqu'à présent pas mises en cause. La mutation décidée dans l'intérêt du service n'entraîne pour l'agent qui en fait l'objet aucune conséquence sur sa situation juridique, tant administrative que pécuniaire : il conserve son grade (en l'occurrence de contrôleur en chef) et son traitement.

Le Comité de direction décide :

- de la mutation, en application de l'article 62 du Statut administratif des agents de Belgocontrol, de Madame Françoise MARY, contrôleur en chef de la circulation aérienne, de la fonction de Supervisor Regional Airport à l'aéroport de Charleroi (EBCI) vers une fonction de contrôleur en chef de la circulation aérienne à la Unit APP à l'aéroport de Bruxelles-National (EBBR), et ce avec effet au 15 décembre 2010".

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité, indiquant que contrairement à ce que persiste à soutenir la requérante, l'acte attaqué ne constitue pas une sanction disciplinaire déguisée; qu'elle cite ensuite plusieurs arrêts du Conseil d'État qui insistent sur la circonstance qu'une mesure peut constituer une véritable sanction disciplinaire lorsque l'auteur de l'acte a été animé par une intention de punir; qu'en l'espèce, elle souligne qu'elle n'a nullement eu l'intention de punir la requérante, en adoptant l'acte attaqué et considère que le Conseil d'État a partagé cet avis dans son arrêt n° 208.021 du 8 octobre 2010, à propos de la première décision de

mutation de la requérante; que, selon elle, l'acte attaqué constitue non pas une punition mais une simple mesure d'ordre prise dans l'intérêt du service; qu'elle ajoute que la fonction qui est attribuée par l'acte attaqué à la requérante n'a rien de pénible, de dévalorisant ou de fictif, la requérante ne se plaignant d'ailleurs pas de sa nouvelle fonction;

Considérant que comme il a déjà été indiqué dans l'arrêt n° 208.021 du 8 octobre 2010, une simple mesure de changement d'affectation ou une mutation sont en soi des mesures d'ordre intérieur relevant de la bonne gestion des ressources humaines et ne sont donc pas susceptibles de recours dès lors qu'elles ne portent pas atteinte aux droits statutaires ou aux prérogatives des agents; qu'il peut cependant en aller autrement en raison de la teneur de l'acte et des circonstances qui ont engendré la décision critiquée;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier administratif et plus particulièrement de la note du 16 septembre 2010 établie par J. DE COCK, chef du département ATS Operations, qui propose au comité de direction de Belgocontrol la mutation de la requérante à Bruxelles, que celle-ci a été prise en raison de son comportement et de certaines défaillances constatées dans son chef; que toutefois, si pareilles défaillances peuvent être disciplinairement sanctionnées, il ne ressort cependant pas des pièces fournies par les parties que telle a été la volonté de la partie adverse; que la décision attaquée ne peut être qualifiée de sanction disciplinaire déguisée; que, toutefois, elle engendre des modifications importantes dans l'exercice des fonctions de la requérante, en la privant de ses attributions de "Supervisor Regional Airport"; que, même si la requérante conserve son grade de contrôleur en chef de la circulation aérienne, il n'en résulte pas moins que ses missions ne sont plus identiques dans la mesure où elle n'assure plus la gestion, la supervision et la coordination d'une unité comme à l'aéroport de Charleroi, son autonomie de décision n'étant plus la même; qu'il ne serait d'ailleurs pas cohérent, eu égard aux différents reproches formulés, que la partie adverse confie à la requérante, à Bruxelles, les mêmes responsabilités qu'à l'aéroport de Charleroi alors que le principal motif de la mutation est qu'elle n'a pas assumé lesdites responsabilités avec satisfaction; que dans ces conditions, la mesure attaquée est grave dès lors qu'elle engendre des modifications importantes dans l'exercice des fonctions de la requérante; que le recours dirigé contre elle est recevable;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, "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 le premier moyen est pris de la violation du principe général de droit audi alteram partem, du principe général d'une bonne administration, plus particulièrement le principe de la raisonabilité (sic), et de l'excès de pouvoir; que la requérante développe ce moyen en soutenant que le comité de direction ne s'est pas limité aux reproches repris dans la note de Jan De COCK du 16 septembre 2010, mais qu'il se base également sur "les explications de Monsieur Jan De COCK, Chef du Département ATS Operations, et de Madame Peggy DEVESTEL, Manager des aéroports régionaux" qui n'ont jamais été portées à sa connaissance, ni dans le dossier administratif, ni d'une autre façon préalablement à l'acte attaqué; qu'elle en conclut qu'elle n'a pas pu utilement se défendre, n'ayant pas pu prendre connaissance des nouveaux reproches, avant son audition;

Considérant que le respect du principe audi alteram partem oblige l'autorité à donner à l'agent un accès au dossier rassemblant toutes les pièces sur lesquelles elle compte se fonder, l'agent devant également disposer d'un temps raisonnable pour préparer son audition; que l'autorité a, en l'espèce, respecté ce principe dès lors que les documents sur lesquels se fonde la décision litigieuse, figurent tous dans le dossier dont la requérante a pu prendre connaissance, que celle-ci a également disposé de délais suffisants pour préparer ses auditions à propos des faits invoqués et de la mesure envisagée, qu'une des auditions a d'ailleurs été reportée à la demande des conseils de la requérante qui souhaitaient disposer de plus de temps pour assurer sa défense, et qu'enfin, les notes déposées par ces conseils démontrent qu'ils avaient une connaissance complète du dossier de celle-ci; que la motivation formelle de l'acte attaqué indique uniquement que M. J. DE COCK et Mme P. DEVESTEL ont été entendus en leurs explications, ce qui ne semble pas déraisonnable compte tenu du caractère très technique des faits litigieux; qu'il n'apparaît pas qu'à cette occasion, des faits nouveaux aient été reprochés à la requérante dont elle n'aurait pas été informée ; que le premier moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le deuxième moyen est pris de la violation du principe général de droit audi alteram partem et des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir ; que la requérante souligne que l'acte attaqué affirme que les moyens de défense qu'elle a présentés relèvent de la polémique et manquent de toute pertinence pour ce qui concerne les faits qui lui sont reprochés et que sa note d'observations contient "un grand nombre d'attaques personnelles dirigées contre "le management" en général, et en particulier contre Mme Peggy DEVESTEL, Manager des aéroports régionaux", sur lesquelles le comité de direction estime ne pas devoir s'étendre; qu'elle soutient, au contraire, que ces allégations sont de nature à prouver le caractère non-fondé des reproches qui lui sont adressés; qu'elle constate ainsi que plusieurs reproches n'ont pas

été pris en considération par le comité de direction et que, par la même occasion, il n'a pas tenu compte de tous les moyens de défense qu'elle a présentés;

Considérant que pour satisfaire à l'obligation de motivation formelle qui lui est imposée par la loi du 29 juillet 1991, précitée l'autorité administrative n'est pas tenue de répondre point par point à chacun des arguments invoqués devant elle; qu'il suffit que sa décision repose sur des motifs aptes à la justifier au regard des règles applicables en la matière; que la circonstance que l'autorité a abandonné plusieurs reproches après l'audition de la requérante, est plutôt de nature à démontrer qu'elle a tenu compte des arguments de cette dernière que l'inverse; qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que les griefs retenus ont été examinés point par point en manière telle que la remarque liminaire indiquant uniquement que l'autorité n'entend pas polémiquer avec la requérante au sujet du management n'est pas un motif déterminant; que le deuxième moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le troisième moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi que du principe de la raisonabilité (sic), du fair play, et de l'excès de pouvoir; que la requérante conteste le fait que l'acte attaqué affirme que l'équipe de EBCI qui compte dix-huit contrôleurs, serait suffisante pour assurer le suivi des vols opérant à l'aéroport de Charleroi et que cette situation a été approuvée par les syndicats; qu'elle explique qu'il suffit de regarder les décomptes de fin de mois pour l'équipe de Charleroi, pour s'apercevoir des heures supplémentaires qui ont été prestées par les agents individuellement; qu'elle souligne, en outre, que deux agents sont en repos de maternité, que d'autres suivent différents cours et que l'année prochaine de nouveaux cours sont programmés et que certains agents de EBCI sont susceptibles d'y participer également; qu'elle fait ensuite le relevé des heures supplémentaires prestées par les agents; qu'elle en conclut qu'au vu du nombre d'heures supplémentaires, le cadre de dix-huit personnes est manifestement insuffisant, et que les prétentions de la partie adverse et son "inscription en faux" sont, au moins, manifestement déraisonnables; qu'elle considère que la motivation de l'acte attaqué à ce sujet est caduque et inadéquate ; qu'elle est également d'avis que c'est à tort que le comité de direction prétend que le nombre global de vols est resté stationnaire - même si le nombre de vols IFR a augmenté - car le nombre de vols VFR aurait diminué dans une proportion comparable et que les vols IFR génèrent moins de travail pour les contrôleurs que les vols VFR; qu'elle constate que l'augmentation des vols IFR à EBCI implique une augmentation de la charge de travail pour les contrôleurs ; qu'elle expose ce qui suit :

" En effet, l'espace aérien de EBCI est de catégorie C, ce qui implique que les contrôleurs sont responsables de la séparation entre 2 vols IFR, entre les vols IFR et VFR mais qu'ils ne sont pas responsable de la séparation des vols VFR entre eux. De plus, un vol VFR est responsable de sa séparation par rapport à

un autre vol VFR ainsi que par rapport au terrain or pour un vol IFR, c'est le contrôleur qui en est responsable.

De plus, le type d'approche utilisée pour les vols IFR aussi bien à Bruxelles qu'à EBCI est du guidage radar (des caps donnés par le contrôleur), ce qui implique une responsabilité et une attention accrue par rapport aux vols VFR qui effectuent leur navigation eux-mêmes de point en point.

De plus, pour tous les vols IFR, les contrôleurs doivent effectuer plus d' "inputs" dans le système CANAC2 que pour les vols VFR. Chaque vol IFR nécessite plusieurs coordinations conformément aux «working methods» publiées par la partie adverse.

EBCI est dans un environnement avec beaucoup d'unités de contrôle différentes contigües (Bruxelles approche, Bruxelles acc, belga radar, Beauvechain control, Florennes control), ce qui implique beaucoup de coordinations pour les vols IFR, ce qui n'est pas le cas dans tous les autres aéroports régionaux.

En règle générale, lorsqu'un vol VFR quitte la zone de contrôle de EBCI, il la quitte pour un espace non contrôlé ne nécessitant aucune coordination.

Il est évoqué fin de paragraphe «situation plus complexe en présence de nombreux VFR» et la requérante affirme que la situation est encore plus complexe en présence de nombreux IFR en raison entre autres de la position de EBCI (proche de Bruxelles, Beauvechain, Florennes, zones d'entraînement militaire) ainsi que de la taille de son espace aérien. Elle ajoute encore que plus le nombres de vols IFR est important, plus il est complexe d'intégrer des vols VFR (cause de vitesse différente entre autres).

16 des 18 contrôleurs à EBCI confirment que la charge de travail est plus importante pour un vol IFR par rapport à un vol VFR contrairement à ce qui est manifestement irraisonnablement (sic) stipulé par la partie adverse dans l'acte querellé";

que sur ce point, la motivation de l'acte attaqué est, selon elle, caduque et inadéquate; qu'elle critique également les allégations du comité de direction lorsqu'il prétend que les heures supplémentaires annoncées par la requérante correspondent à une période de pic d'activité provoquée par la mise en oeuvre du nouveau système CANAC2 et que cette situation serait amenée à se régulariser, que la requérante n'aurait pas presté un nombre d'heures supplémentaires anormal et qu'elle peut utiliser quatre services par mois afin d'exécuter ses tâches administratives; qu'elle répond notamment qu'en analysant les chiffres depuis début 2010, mois durant lesquels il n'y avait pas de prestations supplémentaires dues à CANAC2, on peut constater les heures supplémentaires pour chaque membre de l'équipe dont la requérante elle-même; qu'elle fait ensuite le relevé de ses heures supplémentaires et estime qu'ici aussi, la motivation de l'acte attaqué est caduque et inadéquate; qu'enfin, elle soutient que, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, elle ne figure pas dans les horaires de novembre 2010, de décembre 2010, ni dans celui de janvier 2011, tels qu'ils ont été publiés à EBCI et distribués aux contrôleurs ; que, selon elle, la motivation de l'acte attaqué est une nouvelle fois caduque et inadéquate;

Considérant qu'il revient à l'autorité d'apprécier la meilleure manière d'assurer le bon fonctionnement du service; que le Conseil d'État ne peut juger de l'opportunité de l'action administrative; qu'à cet égard, seule l'erreur manifeste

d'appréciation peut être sanctionnée par le Conseil d'État, à savoir celle qui, dans les circonstances concrètes, est inadmissible pour tout homme raisonnable, l'erreur qui est incompréhensible et qu'aucune autre autorité administrative placée dans les mêmes circonstances n'aurait commise ; qu'en l'espèce, la requérante ne démontre pas qu'elle aurait interpellé sa hiérarchie à propos d'un manque d'effectifs ni que son service aurait connu un développement important de ses missions; que la seule circonstance que certains agents, dont la requérante, aient dû effectuer des heures supplémentaires ne suffit pas à démontrer l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation commise par la partie adverse dans l'organisation du service; qu'elle ne peut davantage constituer une cause de justification permettant à la requérante d'être déchargée de toute obligation administrative à l'égard de la partie adverse; que la détermination de l'importance respective des vols IFR et VFR en termes de charge de travail dépasse largement le contrôle marginal effectué par le Conseil d'État; qu'en outre, comme indiqué précédemment, la motivation formelle de l'acte attaqué a examiné les griefs point par point en manière telle que la remarque liminaire indiquant uniquement que l'autorité conteste la différence opérée par la requérante entre les vols IFR et VFR n'est pas un motif déterminant; qu'enfin, l'établissement des horaires ne peut constituer qu'une mesure d'exécution qui n'est pas en soi de nature à rejaillir sur la légalité de l'acte attaqué ; que le troisième moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le quatrième moyen est pris de la violation des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ainsi que du principe de la raisonabilité (sic) et du fair play et de l'excès de pouvoir; que la requérante soutient que si un des motifs retenus pour la changer d'affectation est "caduc", il n'est pas exclu que la partie adverse ait une autre opinion quant à cette mutation; qu'elle prétend avoir démontré dans ses deuxième et troisième moyens, que plusieurs motifs sont inadéquats; que dans une première branche, elle fait valoir que pour la mise à jour du manuel Ops de EBCI ainsi que pour l'intégration des nouvelles procédures, elle disposait de trois mois pour y procéder, soit jusqu'à la fin du mois de septembre 2010; qu'elle affirme que la décision du 21 septembre 2010 de la muter, ainsi que son congé annuel à partir du 17 septembre l'ont donc empêchée de terminer la mise à jour correcte du manuel; que, quant à l'audit prévu le 5 octobre 2010 et qui a dû être reporté au 30 novembre 2010, dès lors que le manuel Ops n'avait pas été mis à jour, elle indique que du fait de sa mutation imposée à partir du 1^{er} octobre, elle n'a pas eu la possibilité de valider le projet adressé au manager des aéroports régionaux et qu'en réalité si l'audit n'a pas eu lieu à la date initiale, c'est en raison de l'absence d'un ingénieur de la partie adverse ; qu'elle ne comprend pas pourquoi il lui est reproché d'avoir confié à un subordonné la mise à jour du Ops manual alors que cette personne assumait déjà cette tâche avant son arrivée dans le service; que, quant aux rappels qui lui ont été adressés entre janvier et octobre 2010 à propos de cette mise à jour, elle indique qu'elle n'a jamais reçu ces rappels de

Peggy DEVESTEL et que le dossier administratif de la partie adverse est muet à ce sujet; que dans une deuxième branche, elle expose que le service EBCI accuse un retard de plus d'un an dans la délivrance des rapports OCA du moins pour le second semestre 2009 et le premier semestre 2010, mais qu'elle indique que les rapports ont été déposés moins d'un an après la date prévue à l'origine; que, dans une troisième branche, à propos des restrictions VFR qui ont été introduites plusieurs fois sans concertation avec le management, elle explique que le système prévoit que la personne qui fait office de superviseur dans l'équipe, prend la décision d'émettre un Notam et que contrairement à l'aéroport de Bruxelles, Charleroi n'a pas de procédure dans ces circonstances; que, selon elle, le management n'a jamais formulé d'objection quant à la manière d'appliquer le système Notam à Charleroi; qu'elle répète que son équipe à Charleroi fonctionne avec un strict minimum de dix-huit agents au lieu de vingt et un et que s'il y a un absent durant la journée, la tour d'EBCI perd immédiatement environ 15% de personnel (des contrôleurs) ce qui a un impact indéniable sur la capacité de l'aéroport et constitue un danger immédiat pour le trafic à l'aéroport si on ne diminue pas la capacité de celui-ci; que, selon elle, la partie adverse n'a pas répondu à ses arguments; qu'elle note que le management n'a jamais fait aucune demande de changement quant à cette façon de faire en cas d'absence pour maladie; qu'elle constate que, la partie adverse préfère faire des reproches dans ce dossier plutôt que d'essayer d'améliorer les choses en proposant des changements ou des remises à niveau dans certains domaines; qu'elle en conclut que la motivation de l'acte querellé est manifestement irraisonnable et inadéquate;

Considérant quant à la première branche du moyen, qu'il convient de souligner que l'acte attaqué n'est pas une décision disciplinaire et que, par conséquent, il n'est pas indispensable que des fautes disciplinaires soient démontrées pour que l'autorité puisse décider de la mutation d'un agent; qu'il ressort des explications de la partie adverse que les reproches relatifs à la tenue du manuel "Ops" ne sont pas dénués de fondement puisqu'entre le mois d'avril 2008 et le mois de juin 2010, les mises à jour n'ont pas été effectuées et que c'est le Manager ATS Régions qui a dû s'en charger aux mois de juin et de juillet 2010; que pour les mises à jour ultérieures, la requérante soutient qu'elle disposait d'un délai expirant à la fin du mois de septembre 2010 et que "la décision du 21 septembre 2010 de la muter, ainsi que son congé annuel à partir du 17 septembre l'ont donc empêchée de terminer la mise à jour correcte du manuel"; que, sur ce point, il y a lieu d'observer que son congé annuel est loin d'être un événement imprévisible et que sa mutation ne lui a été notifiée que le 29 septembre avec effet au 1^{er} octobre 2010; qu'elle ne conteste d'ailleurs pas que la mise à jour qui a été transmise le 2 octobre a encore dû faire l'objet de nombreuses corrections par la suite; qu'à supposer que la cause du report de l'audit soit l'absence d'un ingénieur de Belgocontrol, il n'en demeure pas moins que le manuel "Ops" n'était pas en ordre au moment de la date initiale de l'audit, soit le 5 octobre 2010; que même si les

opérations matérielles de mises à jour ont été confiées à un subordonné, la partie adverse pouvait considérer que la requérante, en qualité de "Supervisor", devait veiller à ce que ces mises à jour soient réalisées correctement et dans les délais requis; que l'exigence de mises à jour a bien été rappelée à la requérante lors d'une réunion du 5 février 2010 comme en témoigne la pièce 24 du dossier administratif; qu'elle ne soutient d'ailleurs pas qu'elle ignorait cet état de chose; qu'en conséquence, la première branche du moyen n'est pas sérieuse

Considérant, quant à la deuxième branche du moyen, qu'il est exact que dans l'indication d'une année de retard, la motivation formelle de l'acte attaqué prend en considération le début de la période de référence (second semestre 2009) et non la fin et qu'elle se fonde sur la note établie le 16 septembre 2010 par Jan DE COCK; que cependant, il n'est pas contesté que les rapports OCA du second semestre 2009 et du premier semestre 2010 n'avaient pas été remis à cette date, ce qui constitue une mauvaise organisation du service que la requérante était chargée de superviser même si elle ne rédigeait pas personnellement ces rapports; que ces rapports doivent, en principe, être remis dans le mois qui suit la fin de la période de référence; que la deuxième branche du moyen n'est également pas sérieuse;

Considérant, quant à la troisième branche du moyen, qu'encore une fois, il ne s'agit pas d'établir que le comportement de la requérante est constitutif d'une faute disciplinaire mais bien d'examiner si la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que la supervision de la sécurité aérienne à l'aéroport régional de Charleroi par la requérante était déficiente; que la requérante ne conteste pas avoir délivré des "Notams" d'interdiction du trafic aérien à l'aéroport régional de Charleroi (EBCI) sans concertation avec le management; que dès lors que la direction n'était pas avertie de ces pratiques, il semble difficile de considérer qu'il y avait une forme de tolérance; que même s'il était établi que ces pratiques ne dateraient pas de l'arrivée de la requérante au sein du service, cela ne peut impliquer qu'elles puissent continuer à être mises en application sans concertation; que la troisième branche du moyen n'est pas sérieuse; qu'en conséquence, le moyen ne paraît pas sérieux à ce stade de la procédure;

Considérant que le cinquième moyen est pris de la violation du principe du délai raisonnable et du principe *patere legem quam ipse fecisti* et de l'excès de pouvoir; que la requérante rappelle qu'elle a demandé une remise de son audition et que celle-ci a été reportée au comité de direction du 12 novembre 2010 et qu'il lui a été fait savoir "que le comité délibérera en tout état de cause, à cette date, de la mesure proposée, et prendra sa décision ce même jour"; qu'elle indique que dans sa note d'observations, elle a fait valoir qu'elle n'était plus intégrée aux horaires de novembre 2010 et de décembre 2010 et que cela impliquait que la décision attaquée

était déjà prise dans les faits ; qu'elle explique que par un courrier recommandé du 24 novembre 2010, elle a mis en demeure la partie adverse, celle-ci n'ayant pas pris une décision quant à la mesure proposée dans un délai raisonnable; qu'elle ajoute qu'un second recommandé est intervenu le 2 décembre 2010, la partie adverse n'ayant toujours pas pris une décision quant à la mesure proposée dans ce dossier; qu'elle en conclut que le délai ainsi coulé était devenu manifestement déraisonnable;

Considérant que l'indication par la partie adverse que la décision allait être prise le jour même de l'audition ne constitue qu'une déclaration d'intention et non un acte réglementaire qui justifierait l'application du principe *patere legem quam ipse fecisti*; que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure doit s'apprécier en tenant compte des circonstances de la cause, de la nature de l'affaire et de sa complexité, du comportement de la personne concernée et de celui de l'autorité; qu'en l'espèce, la procédure a débuté le 16 septembre 2010 avec la note de Jan DE COCK, une première décision de mutation a été prise le 22 septembre 2010, dont l'exécution a été suspendue le 8 octobre 2010 par le Conseil d'État et qui a été ensuite retirée le 12 octobre 2010; qu'une audition a été fixée le 18 octobre suivant et reportée à deux reprises à la demande des conseils de la requérante, d'abord le 4 novembre puis le 12 novembre 2010; que l'acte attaqué a finalement été pris le 9 décembre 2010; qu'au vu de la note d'observations déposée par les conseils de la requérante lors de son audition, nécessitant un examen approfondi, il est raisonnable que la décision attaquée n'ait pas été prise le jour même de l'audition; qu'il n'apparaît pas que la procédure de mutation ait connu un retard anormal; que dans ces conditions, le cinquième moyen n'est pas sérieux;

Considérant que l'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

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-deux juin deux mille onze par :

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

Le Greffier,

Le Président f.f.,

Fl. VANHOVE.

P. VANDERNACHT.