

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 216.965 du 20 décembre 2011

A.200.302/VIII-7679

En cause : **CHARLIER** Bernard,
ayant élu domicile chez
Mes Jean-Paul LAGASSE et
Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocats,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 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 unique introduite le 26 mai 2011 par Bernard CHARLIER tendant, d'une part, à la suspension de l'exécution de "l'arrêté du Ministre des Affaires étrangères du 28 mars 2011 le déchargeant de ses fonctions de Conseiller à l'Ambassade de Belgique à Oslo et l'adjoignant à l'Administration centrale à dater du 11 février 2011" et, d'autre part, à l'annulation de cette décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif;

Vu le rapport de M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier 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 17 novembre 2011 fixant l'affaire à l'audience du 20 décembre 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, Me Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me Alain VERRIEST, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier 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, âgé de 62 ans, est entré dans la carrière diplomatique en 1988. Il est promu le 1^{er} février 1998 à la troisième classe administrative de la carrière du service extérieur. Du 1^{er} novembre 2005 au 16 août 2009, il est adjoint à l'ambassade de Belgique à Luxembourg et ensuite à l'ambassade de Belgique à Oslo à dater du 18 août 2009.

2. Le 2 juillet 2009, le requérant adresse le courriel suivant à la partie adverse :

" Objet : désignation d'un comptable justiciable pour OSLO.

Je me réfère au mail 2009/0145 d'OSLO du 01.07.2009 et vous communique mes objections quant à la requête de l'ambassadeur Monnoyer proposant de me désigner comme «comptable justiciable».

- Je suis désigné dans le présent mouvement comme collaborateur diplomatique (...) et non comme agent consulaire. Une nomination à la fonction de «comptable justiciable» ne correspondrait ni à mes fonctions et expérience (politiques et économiques) ni à mon grade (conseiller d'ambassade), ni à ma catégorie (il s'agit de «consuls/comptables»).
- À fortiori, le manuel de gestion financière prévoit que le chef de poste peut déléguer à un «collaborateur qui a au minimum le grade de conseiller» les fonctions d'ordonnateur (B2.4.). Cette solution plus respectueuse de nos statuts aurait le mérite de me confier la supervision comptable tout en laissant à l'agent comptable présent les tâches répétitives (paiements, etc.) très accaparantes puisque la «justifiabilité» oblige à les exercer soi-même. Ces tâches s'effectueraient bien entendu au détriment de mes activités diplomatiques.
- Enfin, en qualité de comptable justiciable, je serai placé sous la supervision du consul régional, ce qui est inacceptable pour un diplomate de mon ancienneté. (...)"

3. Le 27 juillet 2009, le requérant transmet une lettre personnelle et confidentielle au président du comité de direction, dans laquelle il réitère sa désapprobation d'être désigné en qualité de comptable justiciable en faisant notamment valoir que le comblement d'un déficit en personnel consulaire et administratif ne doit pas être compensé par la désignation d'agents de la carrière diplomatique de son rang et de son ancienneté, qui n'ont aucunement démérité.

4. Le 19 août 2009, le chef de poste d'Oslo adresse le courriel suivant à la partie adverse :

" OSL- N- B&B4 : fonction de comptable dans ce poste.

Monsieur Bernard CHARLIER, qui vient de prendre ici ses fonctions comme collaborateur diplomatique, m'informe que suite à votre mail 86 du 8 juillet dernier, il a, dans une lettre personnelle adressée au département, indiqué qu'il n'était pas disposé à accepter sa désignation comme comptable justiciable dans ce poste.

Je vous serais reconnaissant de me faire part de votre position par rapport à cette situation.

Par MM 145, je vous rappelais qu'outre la fonction d'ordonnateur, j'exerçais simultanément la fonction de comptable depuis maintenant plus d'un an. C'est la raison pour laquelle une réaction rapide de votre part m'obligerait".

5. Le 7 octobre 2009, le président du comité de direction envoie le courriel suivant à l'ambassade de Belgique à Oslo à l'attention du requérant :

" En réponse à votre lettre du 27 juillet 2009, dans laquelle vous estimez ne pouvoir accepter les fonctions de comptable justiciable dont vous avez été chargé, y voyant une rétrogradation de fait et une absence de reconnaissance de vos mérites et de votre ancienneté, j'aimerais pouvoir vous convaincre qu'il n'existe au sein d'un poste ni fonctions nobles, ni fonctions dégradantes, mais seulement un ensemble de missions, toutes indispensables, qu'il faut remplir au mieux de ses possibilités pour converger vers un seul but, à savoir le bon fonctionnement de l'ambassade et le rayonnement de la Belgique à l'étranger.

Comme vous le savez, le manque actuel de collaborateurs de la carrière de Chancellerie nous impose de procéder à une redistribution des tâches parmi toutes les forces vives en fonction dans les postes et de faire appel à la disponibilité de chaque agent. Je veux croire qu'il m'est également permis de requérir la vôtre. Je tiens encore à souligner que la disponibilité est précisément l'un des principaux critères utilisés par le comité de direction pour juger de la manière de servir d'un agent et de son mérite à progresser dans la carrière.

Enfin, si vous ne deviez toujours pas être convaincu du bien-fondé de ces exhortations, je me dois de vous rappeler que l'article 2 de l'arrêté royal du 25 avril 1956 fixant le statut des agents du ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur prévoit que les agents de la carrière du service extérieur sont tenus de remplir les fonctions qui leur sont assignées soit à l'étranger, soit à l'administration centrale.

Je reste néanmoins persuadé que ce n'est pas en application de cette disposition que vous serez amené à revoir votre jugement, mais bien au nom de l'intérêt supérieur du poste dans lequel vous êtes affecté".

6. Les 14 octobre et 27 novembre 2009, le chef de poste de l'ambassade de Belgique à Oslo informe la partie adverse que le requérant persiste dans son refus d'exercer la fonction de comptable justiciable dans le poste.

7. Le 2 décembre 2009, le requérant adresse la lettre suivante au président du comité de direction :

" Je reviens vers vous suite à votre courriel 2009/130 du 07 octobre adressé en réponse à ma lettre du 23 juillet.

J'attire d'emblée votre attention sur les raisons qui me conduisent à refuser les fonctions de comptable justiciable dont me chargeait le service B&B4 et que vous semblez mal interpréter.

Contrairement à ce que vous soutenez, je n'agis pas en conséquence d'une quelconque distinction subjective que j'établirais entre «fonctions nobles» et «fonctions dégradantes». D'autres pourraient d'ailleurs interpréter cette distinction comme calomnieuse d'autant plus que vous m'en attribueriez la paternité.

Ma démarche vise simplement à clarifier ma désignation comme adjoint à Oslo ainsi que l'attribution du rôle de comptable justiciable que l'ambassadeur en place souhaiterait me voir exercer.

Vous n'êtes pas sans savoir qu'il existe d'une part des fonctions consulaires et d'autre part des fonctions diplomatiques. L'attribution du rôle de comptable est explicitement catégorisée en tant que fonction 'consulaire' par nombre de règlements (AR portant règlement organique du ministère, comptabilité financière, cercles de développement, etc.), ce qui est également confirmé par la pratique habituelle du département.

Étant diplomate, je ne puis donc recevoir une telle charge dès lors que celle-ci n'est pas établie en conformité avec la législation en vigueur.

C'est donc à tort que vous résumez ma démarche comme un grief lié à «une absence de reconnaissance de mes mérites et de mon ancienneté».

J'ai simplement souhaité souligner le fait que cette désignation «ne correspondait pas» à mon expérience ce dont vous prenez acte sans me contredire.

Vous ne répondez toutefois pas à la question posée à l'occasion de mes précédentes correspondances : «le mérite et l'ancienneté» qui sont miens ont-ils réellement pesé dans le choix de mon affectation ?

Pour mémoire, vous faites uniquement état d'«un manque de collaborateurs de la carrière de la Chancellerie» et que, partant de ces prémisses, vous «requérez (ma) disponibilité».

À cet égard, il me semble utile de vous rappeler que s'il existe des pénuries d'effectifs dans la carrière de la Chancellerie, il en existe tout autant dans la carrière diplomatique y compris pour les fonctions de chef de poste. Or, sauf en cas d'urgence - comme l'absence prolongée du consul qui n'est pas de mise ici -, il n'y a pas lieu d'affecter un agent de la carrière diplomatique, de surcroît du grade de conseiller d'ambassade, à des tâches consulaires. À moins qu'il ne s'agisse de celles de consul général, fonction que j'avais e.a. postulée pour le mouvement diplomatique de 2009. (...)

Par ailleurs, la solution structurelle que vous invoquez dans votre mail pour palier au manque de collaborateurs consulaires, à savoir «une redistribution des tâches» consulaires ne pourrait être opposable (et efficace) que si elle s'adressait à tous les agents des diverses carrières et était organisée au travers de textes organiques ou de circulaires.

Sauf erreur, ce n'est pas le cas en l'espèce.

En l'état, cette «redistribution» présente un degré certain d'arbitraire dans son application puisqu'à ma connaissance, je suis le seul collaborateur diplomatique sollicité pour assumer ces tâches consulaires : tous les postes régionaux disposent en effet d'un consul ou comptable pour assumer les tâches de comptable justiciable.

Ceci ne manquerait pas d'être qualifié de discrimination par les cours et tribunaux de notre pays dont vous souhaitez le rayonnement.

S'agissant ensuite de la «disponibilité», critère sur lequel vous fondez votre argumentation, je crois en avoir fait preuve au long de ma carrière que je terminerai bientôt, n'ayant jamais jusqu'à présent été affecté à un poste pour lequel j'avais marqué mes préférences personnelles.

Enfin, je suis parfaitement d'accord avec vous pour affirmer que toutes les fonctions, à l'administration centrale comme à l'étranger, «contribuent au rayonnement de la Belgique». À l'extérieur, l'«intérêt supérieur du poste» doit bien entendu rester une préoccupation constante. Je note toutefois que, pour sa part, le département n'a pas remplacé le collaborateur diplomatique à Oslo en 2005 et a décidé que le consul ne serait pas non plus remplacé en 2008. Ni le poste de collaborateur consulaire ni celui de collaborateur diplomatique n'étaient d'ailleurs déclarés vacants dans le cadre du mouvement 2009.

Le département invoque donc une situation de pénurie à laquelle il n'est pas étranger pour en appeler à mon dévouement ou «disponibilité», ce qui me paraît pour le moins paradoxal.

Par conséquent, il n'est pas douteux de considérer que l'affectation d'un seul diplomate à un poste qui ne correspond pas ni à son statut ni à son expérience est disproportionnée en considération de l'objectif structurel soi-disant poursuivi.

J'estime qu'une adéquation entre les compétences et les fonctions favorisent le bon fonctionnement des postes. Ce dont le poste d'Oslo a besoin, c'est d'un collaborateur consulaire ou d'un agent administratif apte à seconder le chef de poste, et pas uniquement pour les affaires pécuniaires mais également pour les autres secteurs administratifs.

Mon expérience diplomatique trouverait quant à elle mieux à s'appliquer dans un autre poste, multilatéral ou bilatéral. C'est pour cette raison que j'ai demandé à être inclus dans le mouvement diplomatique 2010.

En espérant que vous répondrez favorablement à cette requête, ...".

8. Le 22 décembre 2009, le requérant complète le questionnaire pour le mouvement diplomatique de 2010 en y mentionnant sept fonctions souhaitées pour le prochain transfert et en lui adjoignant une lettre exposant ses desideratas professionnels et sa situation familiale.

9. Le 27 janvier 2010, un rapport d'inspection de l'ambassade de Belgique à Oslo est établi par le service d'inspection des postes diplomatiques et consulaire et mentionne notamment ce qui suit :

" Un problème se pose cependant avec le conseiller d'ambassade qui refuse d'exercer la fonction de comptable-justiciable en l'absence d'un consul. (...)

Trouver une solution au problème d'absence d'un comptable-justiciable dans le poste".

10. Le 7 avril 2010, le ministre adresse le courriel suivant au chef de poste à Oslo :

" Dans le cadre du mouvement diplomatique 2010-2011, votre collaborateur Bernard CHARLIER sera adjoint à l'administration centrale.

Il sera remplacé par un stagiaire diplomate actuellement affecté à l'administration centrale dont le nom vous sera communiqué ultérieurement.

La période de prise fonction à l'AC est fixée au mois de janvier 2011 (sauf circonstances particulières qui seront évaluées).

Vous prie m'informer proposition de timing votre collaborateur".

11. Le 28 avril 2010, la partie adverse informe le chef de poste à Oslo que Fabienne SEYNAVE, expert administratif contractuel, sera adjointe au poste à une date qui sera précisée ultérieurement.

12. Le 11 mai 2010, le ministre adresse le courriel suivant au chef de poste à Oslo:

" Ai décidé, sur proposition du comité de direction du 7 mai 2010, d'adjoindre M. Jean DE LANNOY, stagiaire diplomate, à votre ambassade. Il remplacera votre collaborateur diplomatique M. Bernard CHARLIER. M. DE LANNOY a été invité de rejoindre Oslo après sa mission à Genève qui se termine en janvier 2011 et de prendre en temps voulu les dispositions nécessaires. Il vous consultera pour fixer un timing précis ...".

13. Le 4 septembre 2010, le requérant s'adresse une nouvelle fois au président du comité de direction pour se plaindre de son rappel anticipé à l'administration centrale :

" Monsieur le président,

Je reviens vers vous suite à la décision du comité de direction de me réaffecter à l'administration centrale après seulement une année en poste à Oslo.

Cette décision, nullement motivée, non seulement contredit les critères traditionnels d'affectation en poste (e.a. quatre années), mais m'est également dommageable sur les plans de la carrière et familial.

En aucune façon, je n'ai souhaité un retour anticipé au département où j'ai déjà servi de nombreuses années. Si, par ailleurs, je me réfère aux récentes propositions de promotion à la deuxième classe, je constate que le comité m'a classé dans le groupe des «candidats remplissant bien les critères».

Dans le questionnaire pour le mouvement 2010, j'avais souhaité une affectation dans un autre poste en motivant ma demande par l'incompatibilité pour un conseiller d'exercer des fonctions de consul/comptable auxquelles vous me conviiez par 'manque d'effectifs'. Ma lettre du 2 décembre en réponse à votre courriel du 7 octobre explicite juridiquement cette position. Décidant de me remplacer par un consul contractuel chargé e.a. de la comptabilité et un attaché d'ambassade, le département a pour le moins suivi mon argumentation.

En espérant vous convaincre que, pour les trois dernières années de ma carrière, je pourrai m'investir professionnellement beaucoup plus en poste, ... ".

14. Le 23 novembre 2010, le président du comité de direction adresse le courriel suivant au chef de poste à Oslo :

" Objet : mouvement 2010 - retour à l'administration centrale de M. Bernard CHARLIER, conseiller d'ambassade.

Dans le cadre du mouvement 2010 et du retour à l'administration centrale de M. Bernard CHARLIER, le comité de direction a décidé d'adjoindre votre collaborateur au service P&O 1.0.

La longue expérience en poste de votre collaborateur a amené le comité de direction à lui confier de nouvelles responsabilités dans le contrôle des indemnités de poste et dans l'élaboration, avec l'équipe de P&O 1, d'un système d'évaluation des postes et de leurs titulaires.

Il est invité à prendre contact avec Dirk ACHTEN, directeur d'encadrement P&O a.i., afin de fixer les modalités de sa future affectation.

La date retenue pour son adjonction à l'administration centrale est le 12.02.2011".

15. Le 28 mars 2011, le ministre adopte l'arrêté attaqué, lequel est rédigé comme suit :

" Vu l'arrêté royal du 25 avril 1956 fixant le statut des agents du Ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur, l'article 2, § 1^{er}, en vertu duquel les agents de la carrière du service extérieur, de la carrière des attachés de la coopération internationale et de la carrière de Chancellerie sont tenus de remplir les fonctions qui leur sont assignées soit à l'étranger, soit à l'administration centrale;

Considérant que le mouvement de rotation des agents des carrières extérieures, qui est organisé annuellement et qui a pour but de déterminer l'affectation de ces agents dans un poste à l'étranger ou à l'administration centrale dans l'intérêt du service, constitue une des caractéristiques essentielles de ces carrières;

Considérant que cette spécificité fondamentale est connue et admise de l'ensemble des agents qui embrassent lesdites carrières;

Considérant qu'il est de jurisprudence constante qu'un changement d'affectation ou une mutation est une simple mesure d'ordre prise dans l'intérêt du bon fonctionnement du service;

Considérant que le mouvement diplomatique répond à des critères constants qui sont chaque année portés à la connaissance de l'ensemble des agents des carrières extérieures;

Considérant que Monsieur Bernard CHARLIER a été adjoint successivement à l'ambassade de Belgique à Luxembourg du 1^{er} novembre 2005 au 16 août 2009 et ensuite à l'ambassade de Belgique à Oslo du 18 août 2009 au 10 février 2011;

Considérant que Monsieur CHARLIER a expressément émis le désir, dans son formulaire de préparation du mouvement diplomatique 2010, d'être inclus dans ledit mouvement et a de ce fait accepté qu'il soit mis fin à son affectation au sein de l'ambassade de Belgique à Oslo;

Considérant qu'en application des critères qui régissent le mouvement diplomatique des agents des carrières extérieures, les agents qui ont accompli deux termes successifs en poste sont affectés à l'administration centrale;

Considérant que ce critère a été rappelé dans le courriel du 7 octobre 2009 qui invitait les agents des carrières extérieures à faire état de leur souhait éventuel d'être inclus dans le mouvement diplomatique 2010;

Considérant qu'en application de ce critère, il convient d'adjoindre Monsieur CHARLIER à l'administration centrale;

Considérant que l'intéressé a été informé de cette décision par un mail du Ministre des affaires étrangères adressé le 7 avril 2010 à l'ambassade de Belgique à Oslo et qui fixait sa prise de fonction à l'administration centrale au mois de janvier 2011 compte tenu des nécessités du service;

Considérant que par un mail du 23 novembre 2010, le président du comité de direction a informé cette même ambassade que, dans le cadre de son retour à l'administration centrale, Monsieur CHARLIER serait adjoint au service du personnel extérieur où il se verrait confier, eu égard à sa longue expérience en poste, de nouvelles responsabilités particulièrement importantes en le chargeant du contrôle des indemnités de poste des agents des carrières extérieures et de l'élaboration d'un système d'évaluation des postes et de leurs titulaires;

Considérant que Monsieur CHARLIER a définitivement quitté son poste à Oslo le 10 février 2011 pour rejoindre l'administration centrale,

Arrête :

Article 1^{er}. Monsieur Bernard CHARLIER, agent de la troisième classe administrative de la carrière du service extérieur, est déchargé de ses fonctions de conseiller à l'ambassade de Belgique à Oslo et est adjoint à l'administration centrale à dater du 11 février 2011.

...".

L'arrêté ministériel précité est notifié au requérant par une note du 31 mars 2011;

Considérant que le requérant fait valoir qu'un changement d'affectation est susceptible de recours notamment lorsqu'il est décidé en fonction du comportement de l'agent et qu'il engendre des modifications dans l'exercice de ses fonctions ou porte atteinte à ses droits statutaires; qu'il estime qu'en l'espèce, il ne fait aucun doute que la décision attaquée constitue une mesure de "représailles" en raison de son refus d'assumer les fonctions de comptable justiciable, les nécessités du

service et les prétendues nouvelles responsabilités qui lui sont confiées ne constituant pas les véritables motifs de la mesure prise;

Considérant qu'en principe un changement d'affectation ou une simple mutation est une mesure d'ordre prise dans l'intérêt du bon fonctionnement du service qui n'est pas susceptible de recours; que toutefois, une telle mesure peut faire l'objet d'un recours lorsqu'elle est prise en fonction du comportement de l'agent qui n'est plus en adéquation avec l'intérêt du service et pour autant que cette mesure ait des répercussions défavorables sur l'exercice de ses activités professionnelles;

Considérant qu'en l'espèce le requérant a estimé ne pas pouvoir exercer la fonction de comptable justiciable au sein de l'Ambassade de Belgique à Oslo au motif principal qu'une telle fonction incombe en principe à un agent de la carrière consulaire alors que pour sa part, il relève de la carrière diplomatique; qu'il est cependant à noter que cette tâche de comptable est assumée par l'ambassadeur lui-même alors qu'il appartient lui aussi à la carrière diplomatique; que dans le cadre du mouvement diplomatique 2010, le requérant a fait savoir à la partie adverse qu'il souhaitait changer de poste estimant notamment que cette affectation à Oslo ne correspondait ni à son ancienneté ni à son expérience dans la carrière diplomatique, sa préférence allant pour un poste en Asie; que l'acte attaqué a mis fin à son affectation en Norvège, rencontrant ainsi sa volonté de ne pas devoir assumer les fonctions de comptable justiciable; qu'en agissant de la sorte, la partie adverse n'a nullement sanctionné le requérant mais a pris une mesure s'inscrivant dans une logique de bonne administration des ressources humaines; qu'il ne ressort ni des pièces du dossier administratif ni de l'acte attaqué que le changement d'affectation du requérant ait été décidé en fonction d'un comportement inadéquat de ce dernier mais plutôt en raison d'un souci de mieux utiliser ses compétences dans d'autres fonctions au sein de l'administration centrale; que, par ailleurs, l'acte attaqué ainsi que d'autres pièces du dossier attestent de la volonté de la partie adverse de confier au requérant de nouvelles responsabilités eu égard à sa longue expérience en poste que ce soit dans le domaine du contrôle des indemnités de poste mais aussi dans celui de l'élaboration d'un système d'évaluation des postes et de leurs titulaires; qu'ainsi la motivation de l'acte attaqué est dépourvue de considérations négatives à l'égard du requérant et semble démontrer que l'objectif poursuivi est de rencontrer l'intérêt du service; qu'en outre, comme le souligne la partie adverse, le requérant n'a pas adressé à sa hiérarchie la moindre note qui prétendrait que ses fonctions seraient sans intérêt et qu'il ne disposerait pas de moyens suffisants pour assurer l'efficacité de ses missions alors que son affectation à l'administration centrale remonte au 11 février 2011; qu'en conséquence, l'acte attaqué doit, à ce stade de la procédure et compte tenu des éléments qui ont été portés à la connaissance du Conseil d'État, être qualifié

de simple mesure d'ordre intérieur prise dans l'intérêt du service; que le recours est irrecevable,

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 des référés, le vingt décembre deux mille onze par :

M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État, président f.f.,
M ^{me} DRAPIER,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président f.f.,

B. DRAPIER.

P. VANDERNACHT.