

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 222.631 du 26 février 2013

A.197.130/VIII-7393

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

contre :

**l'Agence fédérale pour la Sécurité de la
Chaîne alimentaire (AFSCA),**
ayant élu domicile chez
M^e Jean LAURENT, avocat,
rue Defacqz 78
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, VIII^e CHAMBRE,

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

Vu l'arrêt n° 210.092 du 23 décembre 2010 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite par la partie requérante;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M^{me} VANDERHELST, auditeur adjoint au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 24 janvier 2013 fixant l'affaire à l'audience publique du 22 février 2013;

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

Entendu, en leurs observations, M^e Gaëlle WERQUIN, loco M^e Cédric MOLITOR, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Jean LAURENT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. JOASSART, 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 été exposés dans les arrêts n° 196.694 du 5 octobre 2009 et n° 210.092 du 23 décembre 2010; que, par ce dernier arrêt, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension de l'exécution de la décision attaquée au motif qu'aucun moyen n'a été jugé sérieux;

Considérant que dans son mémoire en réponse, la partie adverse conteste la recevabilité du recours en faisant valoir que l'acte attaqué correspond à une mesure d'ordre intérieur; que les arguments qu'elle formule sont en tous points identiques à ceux déjà invoqués dans sa note d'observations;

Considérant que, comme il a déjà été jugé dans l'arrêt n° 210.092 du 23 décembre 2010, précité un changement d'affectation d'un agent est susceptible d'être attaqué devant le Conseil d'État lorsqu'il se fonde sur des reproches formulés à l'encontre de l'agent concerné ou modifie de manière substantielle les conditions d'exercice de la fonction; que tel est assurément le cas en l'espèce puisque l'acte attaqué repose sur des reproches adressés au requérant quant à sa manière d'exercer les fonctions de chef du service juridique de l'AFSCA; que l'acte attaqué porte par ailleurs incontestablement atteinte aux prérogatives qui étaient celles du requérant en sa qualité de chef du service juridique; qu'en effet, il le décharge de sa fonction de chef de service pour lui attribuer une fonction de coordination d'une cellule de simplification administrative qui, comme le précise la motivation formelle de l'acte

attaqué, n'implique pas la "gestion d'un personnel propre"; qu'il s'agit dès lors incontestablement d'une diminution du niveau de responsabilité par rapport à la gestion complète d'un service comportant plusieurs cellules; que la requête est dès lors recevable;

Considérant que le requérant prend un premier moyen "du défaut de motivation, de l'insuffisance des motifs, de l'erreur ou de l'incohérence dans les motifs, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir"; qu'il relève que l'acte attaqué est motivé par le fait que "tant l'entretien du 16 avril 2009 que l'intervention d'une firme d'audit indépendante permettent en raison [sic] de fonder le constat d'un déficit de qualité de management dans le chef de M. MOUSIN" et la circonstance que la mesure faisant son objet "est destinée à éviter une gestion déficiente d'un service essentiel" de la partie adverse; que, selon lui, la partie adverse n'a pu légalement déduire du compte-rendu de l'entretien du 16 avril 2009 que ses compétences managériales seraient déficientes; qu'il estime en outre que ce constat ne peut davantage trouver un fondement légalement admissible dans un rapport d'évaluation établi par un service d'audit externe à l'administration; qu'il souligne que l'entretien du 16 avril 2009 a été réalisé dans des circonstances particulières, à un moment marqué par "la surcharge de travail causée par l'organisation des formations certifiées"; qu'il constate que le compte-rendu de cet entretien précise qu' "un nouvel entretien de fonctionnement sera planifié afin de faire le point sur l'état de la situation en ce qui concerne les objectifs ayant fait l'objet de l'entretien de planification ainsi que le plan d'action suite aux audits"; qu'il en déduit que l'entretien du 16 avril 2009 ne permet pas de se faire une opinion définitive; qu'en ce qui concerne le rapport établi le 30 mars 2010 par la bvba HR Builders, il fait valoir qu'il émane d'une entreprise privée mandatée par la partie adverse et observe qu'il a été établi alors qu'il était écarté de la fonction de chef du service juridique depuis le 1^{er} octobre 2009; qu'il rappelle que cet écartement a été jugé irrégulier par le Conseil d'État par son arrêt d'annulation du 8 mars 2010 précité; que le requérant ajoute en outre qu'à la suite d'un entretien d'évaluation effectué le 9 octobre 2009, il a été évalué précisément sur sa manière de servir pour la période se terminant le 30 septembre 2009; qu'il souligne que l'évaluateur lui a accordé la mention "Pas de remarques"; qu'il reconnaît que le "rapport descriptif d'évaluation" établi à cette occasion mentionne, à côté de points positifs, des points à améliorer; que, selon lui, ces mentions ne peuvent cependant être comprises ou interprétées comme constituant la démonstration de déficiences relatives à ses compétences managériales;

Considérant que dans son mémoire en réplique et dernier mémoire, le requérant expose que la véritable question posée par le moyen n'est pas tant celle de

savoir si, à l'occasion de l'adoption de l'acte attaqué, la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation, mais bien celle relative au caractère adéquat des motifs invoqués pour justifier l'adoption de l'acte attaqué; qu'il rappelle que la motivation de l'acte attaqué se réfère pour l'essentiel à deux éléments, à savoir l'entretien de fonctionnement du 16 avril 2009 ainsi que le rapport établi le 30 mars 2010 par la firme indépendante de consultance, sollicitée par la partie adverse; que, selon lui, ce n'est pas sur la base de cet entretien de fonctionnement que la partie adverse a pu établir qu'il existait, dans son chef, des déficiences relatives à ses capacités managériales; qu'il relève également que la partie adverse ne parvient pas à répondre, de manière adéquate, à la critique tirée de la contradiction entre l'appréciation qu'elle a faite en octobre 2009 et celle de la firme formulée dans le rapport du 30 mars 2010, et reprise par la partie adverse pour tenter de justifier l'acte attaqué; qu'il prétend que si le rapport descriptif d'évaluation du 9 octobre 2009 mentionne une série de points à améliorer, cela n'a cependant pas conduit l'autorité à lui attribuer une mention insuffisant; qu'il constate par ailleurs que la partie adverse ne répond pas réellement aux critiques méthodologiques qu'il a adressées pour l'établissement du rapport d'audit du 30 mars 2010; qu'il fait observer que la partie adverse a ainsi fait dépendre son changement d'affectation et ses nouvelles prérogatives de la seule appréciation de ses subordonnés; qu'enfin, il note que l'acte attaqué ne répond pas ou, à tout le moins pas de manière convaincante, à l'ensemble des critiques qu'il a formulées lors de son audition; qu'il en conclut que ce rapport d'audit n'est pas de nature à motiver adéquatement l'acte attaqué;

Considérant que, comme l'a déjà jugé l'arrêt n° 210.092 du 23 décembre 2010, précité l'affectation d'un agent à un emploi déterminé se distingue juridiquement de la nomination; que, sauf disposition légale ou réglementaire contraire, l'autorité compétente jouit d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour affecter un agent à un emploi plutôt qu'à un autre; que le contrôle du Conseil d'État par rapport à l'exercice de ce pouvoir d'appréciation doit demeurer marginal et ne peut porter que sur l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de contrôler l'opportunité des actes administratifs ni de se substituer à l'administration active dans l'appréciation des besoins des services;

Considérant qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit à l'autorité de se fonder sur un entretien individuel de fonctionnement, un rapport descriptif d'évaluation ou même un rapport d'audit confié à une société privée pour apprécier les nécessités du service; que l'arrêté royal du 2 août 2002 instituant un cycle d'évaluation dans les services publics fédéraux et dans le ministère de la Défense est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2004 pour l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire; que, contrairement au système antérieur du signalement, la seule mention prévue est la mention "insuffisant"; que si l'article 21

de l'arrêté royal, précité prévoit qu'en cas de première mention "insuffisant" une réaffectation peut être proposée, l'on ne peut cependant en déduire que l'affectation d'un agent qui n'a pas fait l'objet d'une telle mention ne puisse être modifiée; que le moyen n'invoque d'ailleurs pas la violation de cet arrêté;

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

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

- " Veiller à ce que tous les projets de législation, notes et réponses qui quittent le service soient corrects.
Mieux imposer son autorité comme par ex: faire respecter la note de service relative aux horaires des agents.
Améliorer la communication interne notamment en reprenant l'organisation de réunions de staff.
Mieux s'impliquer personnellement dans l'élaboration et le suivi des objectifs qui se rapportent au service juridique.
Systématiser la concertation avant la prise de décision.
Travailler de manière plus structurée avec l'équipe notamment dans l'attribution des dossiers.
Poursuivre l'effort de s'exprimer en néerlandais avec les collaborateurs néerlandophones";

qu'en outre et même si la mention "insuffisant" n'est pas attribuée au requérant, le rapport indique comme mesures de suivi : "Nécessité d'améliorer ses compétences managériales par ex. par un coaching individuel", ce qui signifie nécessairement que ces compétences ne sont pas jugées suffisantes; que le rapport d'audit établi le 30 mars 2010 par la société HR Builders aboutit à une conclusion similaire; qu'il n'apparaît ni déraisonnable ni contradictoire que la partie adverse ait estimé tout à la fois que ces défaillances n'étaient pas suffisantes pour fonder l'octroi de la mention "insuffisant" à l'évaluation du requérant, mais bien un changement d'affectation; que dès lors que le requérant donne satisfaction à d'autres égards, sa grande expertise juridique étant en particulier unanimement reconnue, il paraît justifié que la partie adverse, n'ayant le choix lors de son évaluation qu'entre la mention "insuffisant" ou "pas de remarques", ait retenu cette dernière, d'autant plus que la mention "insuffisant" est susceptible d'avoir de lourdes conséquences qu'elle ne souhaitait pas envisager, à ce stade; qu'en outre, il ne semble pas manifestement déraisonnable dans un service juridique d'entendre les juristes sans devoir étendre l'enquête à tous les membres du personnel subalterne; que, contrairement à ce que sous-entend le requérant, la décision prise dans l'acte attaqué ne se confond pas "avec la seule

impression des membres du service ou des collaborateurs ou subordonnés du membre du personnel dont on envisage le déplacement"; que rien ne permet, en effet, de conclure que la partie adverse n'aurait pas exercé son pouvoir d'appréciation; que l'interview des collaborateurs juristes lors de l'audit a permis de confronter les impressions de la partie adverse - déjà exprimées sous les points à améliorer dans le rapport d'évaluation du requérant du 9 octobre 2009 - à celles des agents placés sous la responsabilité du requérant, ce qui a également permis d'objectiver la décision attaquée; que, par rapport aux questions qui ont été posées, le requérant ne démontre pas que les juristes auraient été influencés pour donner des réponses défavorables à son égard; que, comme le relève la partie adverse, tant l'entretien individuel de fonctionnement du 16 avril 2009 que le rapport descriptif d'évaluation du 9 octobre 2009 et le rapport d'audit du 30 mars 2010 font ressortir certaines difficultés managériales dans le chef du requérant, surtout au niveau de la gestion du personnel; que, dans ces conditions, le changement de l'affectation du requérant vers une fonction "sans gestion d'un personnel propre" ne peut être considéré comme constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation; que, pour le surplus, l'on ne peut assimiler un acte de mutation à une décision juridictionnelle; que la partie adverse n'avait dès lors pas l'obligation de répondre point par point au mémoire en défense déposé par le requérant; que, pour satisfaire à l'obligation de motivation formelle qui lui est imposée par la loi du 29 juillet 1991 précitée, il appartenait à la partie adverse de s'expliquer sur les raisons qui l'ont amenée à décider du changement d'affectation du requérant; qu'en l'espèce, la motivation formelle de l'acte attaqué indique les motifs pour lesquels il est décidé de procéder au changement d'affectation du requérant malgré les arguments avancés par ce dernier dans sa note de défense; qu'au vu de ce qui précède, le premier moyen n'est pas fondé;

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

Considérant que dans son mémoire en réplique et dernier mémoire, le requérant fait valoir qu'en application des principes visés au moyen, l'audit aurait dû se dérouler de manière contradictoire, ce qui impliquait la possibilité pour lui d'être confronté, directement, aux réponses données par les membres du personnel interrogés; que se fondant sur l'arrêt n° 21.366 du 10 juillet 1981, il estime que lorsqu'un signalement est attribué définitivement, l'autorité, pour prendre une décision quelconque, ne peut pas tenir compte d'appréciations contraires aux mentions figurant sur le bulletin de signalement alors qu'en l'espèce, c'est ce qu'a fait la partie adverse; qu'il considère que sur la base du rapport d'évaluation du 9 octobre 2009, la partie adverse ne pouvait l'écarter de sa fonction de direction dès lors qu'il était simplement question d'une amélioration de ses compétences managériales; qu'il observe également que la partie adverse ne tient pas compte des dispositions de l'arrêté royal du 2 août 2002 précité; qu'il rappelle qu'il a été évalué en avril et en octobre 2009 et qu'aucune mention "insuffisant" ne lui a été attribuée; que, selon lui, la partie adverse ne pouvait, en conséquence, proposer, sur la base de l'évaluation, la modification de son affectation; qu'il souligne que si des remarques ont bien été formulées en ce qui concerne ses capacités de management, son action et sa manière de service n'ont pas été jugées, à ce moment là, insuffisantes; qu'il en conclut que la partie adverse ne pouvait pas, en appréciant ultérieurement sa gestion managériale par le biais d'un audit couvrant la même période que celle de la dernière évaluation, décider de l'écarter de ses fonctions;

Considérant que, comme l'a déjà précisé l'arrêt n° 210.092, précité l'évaluation diffère du signalement par les mentions qui peuvent être attribuées, l'autorité n'ayant le choix qu'entre "insuffisant" et "pas de remarques"; que la circonstance que le rapport descriptif d'évaluation du 9 octobre 2009 se termine par la mention "pas de remarques" n'interdit pas à l'autorité de considérer par la suite que le requérant doit faire l'objet d'un changement d'affectation; qu'il en va d'autant plus ainsi que les mesures de suivi préconisées indiquent : "nécessité d'améliorer ses compétences managériales par ex. par un coaching individuel"; que l'arrêt n° 21.366 du 10 juillet 1981, cité par le requérant, porte sur un refus de promotion d'un agent qui était le seul à avoir le signalement "très bon"; qu'un changement d'affectation ne peut être assimilé à un refus de promotion; qu'en outre l'octroi d'une évaluation "sans remarques" n'est nullement équivalente à un signalement "très bon" singulièrement lorsque celle-ci est accompagnée de plusieurs recommandations; que, pour le surplus, l'on relèvera que le requérant a été entendu et qu'il a eu accès aux documents sur lesquels se fondent l'acte attaqué; qu'il a d'ailleurs déposé une note de défense pour contester la pertinence des affirmations contenues dans ces documents; qu'il est renvoyé aux développements consacrés à l'examen du premier moyen, en particulier quant à la réfutation de la contradiction prétendue entre l'appréciation de

la partie adverse lors de l'évaluation du requérant le 9 octobre 2009 et celle de la firme privée qui a réalisé l'audit, ainsi que quant à l'article 21 de l'arrêté royal du 2 août 2002, qui, s'il prévoit expressément la possibilité d'une proposition de réaffectation en cas de première mention "insuffisant", n'exclut en aucune manière qu'une réaffectation puisse être proposée dans un autre contexte; qu'au vu de ces différents éléments, le second moyen n'est pas fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre, le vingt-six février deux mille treize par :

M. VANHAEVERBEEK,	président de chambre,
M ^{me} VANDERNACHT,	conseiller d'État,
M. CAMBIER,	conseiller d'État,
M ^{me} VAN HOVE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Fl. VAN HOVE.

J. VANHAEVERBEEK.